

# **Um novo Marco Legal para as ONGs no Brasil**

**Fortalecendo a cidadania e a  
participação democrática**



# **Um Novo Marco Legal para as ONGs no Brasil - fortalecendo a cidadania e a participação democrática**



## **EXPEDIENTE**

### **Conselho Diretor (2006 a 2009)**

#### **Diretoria Executiva**

Aldalice Moura da Cruz Otterloo – Instituto Universidade Popular (Unipop)  
José Antonio Moroni – Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc)  
Magnólia Said – Centro de Pesquisa e Assessoria (Esplar)  
Taciana Maria de Vasconcelos Gouveia - SOS Corpo Gênero e Cidadania  
Tatiana Dahmer Pereira – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase)

#### **Diretorias Regionais**

##### **Amazônia ( AC, AM, AP, MA, PA, RO, RR, TO)**

Roseane Gomes Dias – Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH)

##### **Centro-Oeste ( DF, GO, MS, MT)**

Diretoria a definir

##### **Nordeste 1 (AL, PB, PE)**

Ana Cristina Lima – Cunha Coletivo Feminista  
Célia Dantas Gentile Rique – Grupo de Apoio às Comunidades Carentes (Gajop)  
Raimundo Augusto de Oliveira – Escola de Formação Quilombo dos Palmares (Equip)

##### **Nordeste 2 (BA, SE)**

Colegiado:  
Damien Hazard – Vida Brasil- BA  
Hemilson de Castro Rodrigues – Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Salvador (CJP-BA)  
Maria de Fátima Pereira do Nascimento – Elo Ligação e Organização  
Rosa Marinho – GAPA-BA

##### **Nordeste 3 (CE, PI, RN)**

Lúcia Albuquerque do Carmo – Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza (CDVHS)

##### **São Paulo**

Antonio Eleilson Leite – Ação Educativa

##### **Sudeste (ES, MG, RJ)**

Colegiado:  
Clesirlene de Oliveira Gomes da Silva – Instituto de Desenvolvimento e Ação Comunitária (Idaco)  
Maria Dolores Campos Rebollar – Solidariedade França Brasil  
Paulo Henrique Lima – Rede de Informações para o Terceiro Setor (Rits)  
Ricardo Ferreira de Mello – Centro de Ação Comunitária (Cedac)

##### **Sul (PR, RS, SC)**

Mauri José Vieira Cruz – Centro de Assessoria Multiprofissional (Camp)

### **Equipe Abong**

#### **Assistente de Diretoria**

Helda Oliveira Abumanssur

#### **Administrativo**

Denize Cardoso  
Jana d'Ávila  
Maria Aparecida da Silva  
Wanderley Figliolo

#### **Comunicação**

Cirto Lino dos Santos  
Denise Gomide  
Neusa Dias

#### **Programa de Desenvolvimento Institucional**

Isabel Pato

### **Relações Internacionais**

Carolina Gil

### **Escritório Brasília**

Lisandra Carvalho

### **Agradecimento Especial**

Alexandre Ciconello – elaborou o texto base desta publicação. Ele é advogado, mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília e trabalhou na Abong entre 2001 e 2006. Entre suas responsabilidades na Abong estava a coordenação das atividades relativas ao Marco Legal, desde as oficinas nos Regionais até as intervenções no Congresso.

### **Participaram desta publicação**

Denise Gomide  
Helda Oliveira Abumanssur  
Isabel Pato  
Jorge Eduardo Saavedra Durão  
José Antônio Moroni  
Lisandra Carvalho  
Magnólia Said  
Marcela Moraes  
Marcos José Pereira da Silva  
Neusa Dias  
Taciana Maria de Vasconcelos Gouveia  
Tatiana Dahmer Pereira

### **Revisão final**

Márcia Macedo

### **Projeto Gráfico**

Renata Peres

### **Impressão e acabamento**

Maxprint Editora e Gráfica Ltda



### **Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais**

#### **Abong Nacional**

Rua General Jardim, 660 - 7º - Vila Buarque  
Cep: 01223-010 São Paulo - SP  
Fone/fax: (55 11) 3237-2122  
E-mail: abong@uol.com.br

#### **Escritório Brasília**

SCS – Qd.08 – Bloco B – 50 – Sala 417  
Edifício Venâncio 2000  
70333-970 Brasília – DF  
Fone: (61) 3226-9126  
E-mail: abongbrasil@uol.com.br  
**www.abong.org.br**

#### **A Abong conta com os apoios de:**

**Evangelischer Entwicklungsdienst (EED)**

**Fundação Ford**

**Organização Interclesiástica para a Cooperação ao Desenvolvimento (Icco)**

**Oxfam**

**W.K. Kellogg Foundation**

# Sumário

|                                                                                                    |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Apresentação .....</b>                                                                          | <b>05</b> |
| <b>Introdução.....</b>                                                                             | <b>09</b> |
| <b>ONGs: de quem estamos falando? .....</b>                                                        | <b>11</b> |
| <b>Histórico do Debate sobre Marco Legal.....</b>                                                  | <b>13</b> |
| <b>Sobre a necessidade de aprimorar o Marco Legal das<br/>no Brasil .....</b>                      | <b>33</b> |
| <b>Propostas de aprimoramento do Marco Legal das ONGs.....</b>                                     | <b>37</b> |
| <b>Participação nas políticas públicas .....</b>                                                   | <b>54</b> |
| <b>Situação atual no Congresso Nacional de projetos referentes<br/>à identidade das ONGs .....</b> | <b>61</b> |
| <b>Considerações Finais.....</b>                                                                   | <b>66</b> |
| <b>Referências Bibliográficas .....</b>                                                            | <b>76</b> |
| <b>Legislações Citadas .....</b>                                                                   | <b>78</b> |



O texto sobre Marco Legal que chega até vocês é um esforço de síntese desse longo debate público, historicamente liderado pela Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong) em parceria com outras organizações, e que adquire forma mais contundente a partir dos anos 1990. Para essa associação, a idéia central de construir um marco legal relaciona-se profundamente à definição de uma identidade política e jurídica que ajude a diferenciar o que são entidades sem fins lucrativos das demais formas associativas existentes.

Para a Abong, o que está em questão é a definição em torno do que é ser sem fins lucrativos e ter sua atuação voltada para um fim público, isto é, não pautado pelo lucro, nem de caráter governamental. Dentro disso, há disputas sobre qual o efetivo papel da sociedade civil e quais as compreensões sobre a natureza de relação entre sociedade e Estado, acesso a recursos públicos, dentre outros temas importantes para a democracia.

Desde já, é fundamental a clareza de que o conceito ONG é apenas político, ou seja, *ele não existe formalmente e tem sido comumente usado de forma generalista*. Existem apenas dois formatos jurídicos, que são associações e fundações. Estas podem ter qualificações diferentes enquanto pessoa jurídica e, dependendo da finalidade da organização, podem ser as de Organização Sem Fins Lucrativos (OSFL), Organização da Sociedade Civil (OSCs) ou Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

A explicitação destas diferenças é importante para o processo democrático, uma vez que contribui para a transparência e o conhecimento sobre a diversidade de agentes sociais que atuam na esfera pública, bem como natureza das entidades, formas de organização e o sentido de suas ações.

No entanto, a construção de uma legislação para entidades sem fins lucrativos não se limita a questões jurídicas ou formais, mas envolve a gestão de uma ampla, complexa e contraditória gama de interesses. Assim, não é simples o debate sobre como construir um marco legal para as entidades sem fins lucrativos, uma vez que qualquer forma de regulação, se feita sem um olhar sensível e democrático às diferentes formas de organização da sociedade, pode ser extremamente autoritária em relação a esse amplo universo.

Apenas no Brasil, elas ultrapassam o universo de 275 mil organizações de toda a sorte, de entidades defensoras de direitos a organizações da filantropia privada, passando por organizações corporativas e religiosas. Isso sem falar daquelas organizadas de forma ilícita, (e,) em relação às quais, já existem mecanismos (formas) de averiguação de sua idoneidade – infelizmente, não implementados (implementadas) a contento.

Diferentemente dos partidos e sindicatos, regulados pelo direito público, a definição jurídica do que são essas organizações passa pelo direito privado e data do início do século XX, convivendo com a criação de novas regulações, que mais confundem e fragmentam do que contribuem para firmar as bases do que se entende por (ser) “sem fins lucrativos”, quando nos referimos às organizações da sociedade civil.

A existência de novas regulações pautadas por objetivos outros, tais como a criação de organizações apenas com o objetivo de implementar políticas públicas, contribuindo com a precarização do Estado, ou para ações de filantropia empresarial, fortalecendo o marketing de empresas, menos contribuem para construção dessa identidade gerando paralelismo de formatos legais para a construção dessa identidade e produzindo ainda mais dúvidas e confusões quanto ao papel das chamadas ONGs.

Desde o fim da ditadura militar e com o avanço do regime republicano democrático no Brasil, a sociedade civil tem procurado diferentes formas de organização. Superadas as imposições autoritárias do sistema bipartidário, procurando investir na construção de sindicatos com diferentes matizes políticas, juntando-se em nome de interesses específicos, setoriais e mesmo corporativos, associar-se tem sido um grande mote para reivindicar direitos, lutar por diferentes interesses e afirmar a existência de agentes que querem incidir sobre a realidade. No entanto, as marcas do autoritarismo ainda são muito presentes na nossa cultura sendo comum, quando vem à tona o tema “ONG”, posturas que remetem à idéia de um “controle sobre as organizações não governamentais”, sem sequer, ter muita compreensão sobre o que se está falando.

Se o aspecto legal é apenas um, quando formulado sem debate público e sem conhecer a diversidade de formatos e organizações, ele pode empobrecer ou inviabilizar, pela burocracia, iniciativas de organização da sociedade, inibindo formas criativas e inovadoras de associação.

Além disso, ainda que o formato jurídico ajude a compreender qual o perfil institucional, a definição sobre em que campo político e qual a sua proposta de sociedade, visão de mundo, metodologia de atuação, são elementos que apenas na prática política cotidiana podem ser compreendidos. Desta forma, não cabe à lei definir quem é ou não ONG, mas limitar-se à construção de critérios que permitam entender quais são entidades sem fins lucrativos e quais não o são.

Neste sentido, a Abong vem trabalhando para construir de forma sólida, abrangente, porém posicionada, o debate público e transparente sobre o que compreendemos ser uma organização sem fins lucrativos e qual a sua importância e contribuição para a construção dos direitos, o fortalecimento da participação e da democracia nesse país.

O processo de construção desse documento teve início na gestão anterior (2003-2006), contando com especial acompanhamento dos membros da diretoria executiva. Importante ressaltar ainda a contribuição do então advogado da entidade, Alexandre Ciconello na elaboração do texto base, o cuidadoso acompanhamento da assistente de direção Helda Abumanssur e a contribuição na leitura crítica e acurada de Magnólia Said e Tatiana Dahmer, da atual direção. Se o objetivo inicial da publicação voltava-se para a sistematização do estado da arte do debate sobre o Marco Legal, esse passa a assumir novos contornos na conjuntura atual.

A agudização no cenário nacional dos processos de criminalização de ONGs e de movimentos sociais sendo permanentemente pautados na mídia, bem como iniciativas autoritárias do Estado brasileiro a título de moralização no trato dos recursos públicos, demonstram enorme desconhecimento de governos e da sociedade sobre a complexidade do tema. Esta publicação, portanto, torna-se também instrumento estratégico de posicionamento público da Abong sobre qual é a compreensão em torno da identidade e papel sociopolíticos dessas organizações. Esperamos contribuir para um maior conhecimento sobre esse universo, bem como maior clareza sobre o papel das chamadas ONGs.

Tenham uma boa leitura,

Julho de 2007

**Direção Executiva Colegiada da Abong.**



O objetivo deste texto é apresentar o atual estado da arte do debate sobre o Marco Legal das ONGs no Brasil, numa perspectiva crítica e propositiva. Ou seja, analisar o contexto político e ideológico, assim como as principais questões e posicionamentos sobre a revisão da legislação que rege as ONGs no Brasil em sua relação institucional com os diversos órgãos do Estado brasileiro e outras institucionalidades públicas e privadas. Além disso, apresentaremos algumas propostas de aprimoramento e reformulação das normas vigentes no sentido de:

- consolidar, do ponto de vista institucional, as diretrizes democráticas participativas presentes na Constituição Federal de 1988, aprimorando os mecanismos de participação ativa de (dos) brasileiros/as nas decisões políticas e econômicas que afetam os destinos de suas vidas;
- garantir a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos;
- fortalecer e incentivar a organização autônoma de (dos) brasileiros/as, em seus mais diversos propósitos: expressão cultural, geração de renda, reivindicação de direitos, socialização, produção de conhecimentos, etc.

Para tanto, optamos por trilhar o caminho desse debate dentro da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais - Abong, que há mais de uma década debate, acompanha e propõe mudanças institucionais e normativas na relação das ONGs com o Estado brasileiro.

Esperamos que seu conteúdo possa ser útil para as organizações associadas à Abong e para as demais organizações da sociedade civil brasileira, que se vêem confrontadas diariamente com as contradições, impedimentos e a burocracia gerada pela nossa atual legislação, assim como para os/as gestores/as públicos/as e membros do Poder Legislativo, responsáveis por normatizar e implementar políticas públicas que cada vez mais têm como um de seus sujeitos principais as organizações não-governamentais, tanto em relação à execução das políticas como em relação ao exercício do controle social.



## ONGs: de quem estamos falando?

Quando falamos de um Marco Legal das ONGs no Brasil, precisamos inicialmente definir e explicitar um conceito operacional de organizações não-governamentais. O termo “ONG” não é uma figura jurídica, e sim, uma expressão carregada de identidades e revestida de um manto simbólico repleto de significados contraditórios, que foi ganhando sentidos a partir da década de 1980 por meio das dinâmicas sociais e políticas da sociedade brasileira..

Historicamente, as primeiras ONGs foram constituídas nas décadas de 1970, 1980 e 1990, tendo como objetivo a defesa de direitos e a promoção do desenvolvimento sustentável, em uma perspectiva de redução das desigualdades. Parte do universo associativo e fundacional brasileiro, as ONGs de defesa de direitos e desenvolvimento construíram uma nova dimensão ou segmento na vida associativa brasileira, com organizações pautadas pela luta por direitos e pela constituição de novos direitos, especialmente os chamados direitos humanos, econômicos, políticos, sociais, culturais e ambientais.

Uma ONG é, portanto, uma organização formalmente constituída, sob o formato jurídico de uma associação civil ou uma fundação, sem fins lucrativos e com o objetivo de promoção e universalização de direitos.

Estamos falando, então, de uma pequena parte do universo associativo e fundacional brasileiro que, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), correspondia a 276 mil organizações em 2002 (IBGE, 2004<sup>1</sup>). Cabe esclarecer, desde já, que o universo associativo brasileiro<sup>2</sup> é extremamente plural e composto de inúmeros segmentos associativos com histórias, perspectivas de atuação e necessidades completamente diferenciadas, como as igrejas (associativismo religioso – 25,5% das associações brasileiras), as associações de moradores/as e comunitárias, hospitais e universidades filantrópicas, clubes recreativos, associativismo produtivo (especialmente as associações de produtores rurais).

- Ademais, temos observado ultimamente, no debate público sobre as ONGs, a formação de posicionamentos políticos diferenciados sobre o papel das ONGs na sociedade brasileira, que têm profunda influência no debate sobre a relação das ONGs com o Estado, tais como:

1 O recente levantamento estatístico foi produzido pelo IBGE e pelo IPEA, em parceria com duas redes de organizações da sociedade civil: Abong – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais e GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas.

2 A partir de agora, passaremos a considerar os dados da pesquisa do IBGE/IPEA, como representativos do universo associativo no país. Fazemos essa opção embasados em dois motivos:

- As fundações privadas correspondem a apenas 2,9% do universo total da pesquisa;
- Não há uma concentração de fundações por campo de atuação, região geográfica e, muito menos, especificidades com relação ao seu porte.

Há quem considere as ONGs um espaço privilegiado de construção democrática e de participação cidadã;

- Outros/as querem, com base em uma visão reduzida e conservadora, impor no país um controle político à ação dessas organizações que, cada vez mais, contrariam estruturas de poder e o *status quo* vigente;
- Existem ainda posições que acreditam que a função das ONGs seria de prestação de serviços, assumindo responsabilidades maiores na execução das políticas públicas, mitigando, assim, o seu papel de exercício do controle social e da crítica.

Esses três posicionamentos políticos constituem a base sobre a qual têm sido elaboradas as diferentes propostas de mudanças no arcabouço jurídico e normativo que rege as ONGs no Brasil, bem como a sua relação com o Estado.

Por outro lado, como as ONGs fazem parte do universo associativo brasileiro, qualquer discussão sobre o Marco Legal das ONGs necessariamente inclui uma discussão sobre o Marco Legal do associativismo no país, que tem dois pontos essenciais:

- as históricas relações das entidades filantrópicas (hospitais, universidades e entidades de assistência social) com o Estado brasileiro;
- a existência de um crescente associativismo produtivo, recentemente re-significado pelo movimento da economia solidária.

### *Os ventos democratizantes, a Constituição de 1988 e a fundação da Abong*

O debate sobre o Marco Legal das ONGs sempre foi ,dentro da Abong, pautado pela afirmação da identidade política de um campo de organizações da sociedade civil, constituídas com base em uma perspectiva de defesa e promoção de direitos. Um dos pontos fundamentais desse debate é a relação dessas organizações com as demais institucionalidades públicas e privadas brasileiras, em especial, com o Estado brasileiro e com as políticas públicas.

As ONGs de defesa de direitos, criadas nas décadas de 1970 e 1980, em geral, desenvolviam um trabalho na base da sociedade, que visava a democratização e a ampliação de direitos no país, em oposição a um Estado militar autoritário e violador de direitos. O formato associativo foi a expressão institucional encontrada para contribuir na construção de um Estado democrático de direitos e de uma sociedade multicultural, livre de seculares estruturas de poder, dominação e desigualdade.

É importante destacar que esse longo processo de lutas sociais pela redemocratização culminou com a promulgação da Constituição de 1988 que, dentre outras inovações, estabeleceu um novo papel político às associações e demais organizações da sociedade civil na democracia brasileira, com base em uma concepção democrática participativa, destacando o seu papel protagonista no exercício do controle social e na influência sobre as políticas públicas em todos os níveis da Federação. Até então, a relação dos governos com as associações civis no Brasil era pautada pela filantropia, ou seja, pela prestação de serviços públicos por organizações sem fins lucrativos, especialmente na área da Educação, da Saúde e da Assistência Social. Cabe destacar que foi essa perspectiva – de organizações prestadoras de serviços públicos, funcionais ao poder estatal – que formatou a maior parte da atual legislação que rege as associações civis, as fundações privadas e sua relação com o Estado brasileiro.

A discussão na Abong sobre o Marco Legal das ONGs teve início quando da sua fundação, em 1991, inicialmente com o debate sobre qual o formato institucional que deveria assumir. Optou-se por criar uma associação civil, formalizada, cujo quadro associativo seria constituído por outras associações e fundações. Alguns defendiam que a Abong deveria ser uma rede política de organizações – não-

institucionalizada –, mas esse foi um voto vencido, na medida em que um dos objetivos da Abong era exercer atribuições de representação e diálogo com outras institucionalidades, como o Estado brasileiro e a cooperação internacional.

Na verdade, a própria Abong foi parte de um movimento que, em 1991, pregava uma maior presença pública das ONGs na sociedade e uma crescente relação com os poderes constituídos, seguindo os ventos democráticos e os princípios de ampla participação previstos na Constituição de 1988. Na ocasião, um primeiro obstáculo identificado foi com relação ao marco jurídico então existente que, criado com base em uma outra lógica e para segmentos associativos com uma outra perspectiva de atuação, não era adequado a organizações que tinham como perspectiva o exercício do controle social nas políticas públicas, a pesquisa ou mesmo a educação popular. As ONGs passaram a enfrentar uma crescente burocracia que, aliada à falta de incentivos públicos, se torna um desafio para a sua sustentabilidade política.

Assim, a mudança institucional trazida pela Constituição de 1988 (vide Legislações Citadas), no sentido da construção de uma democracia participativa no Brasil, não foi seguida de mudanças nos instrumentos regulatórios de instituições da sociedade civil de promoção e defesa de direitos, nem de políticas públicas que fortalecessem a organização autônoma de cidadãos/ãs e grupos populares para o exercício dessa atribuição constitucional.

### ***O projeto neoliberal, o Conselho da Comunidade Solidária e a Lei das Oscips***

Dentro da Abong, o debate inicial sobre o aprimoramento do Marco Legal das ONGs foi realizado em um momento que as ONGs, como parte do movimento social, eram sujeitos políticos protagonistas de intensas mudanças institucionais impulsionadas pela Constituição de 1988 – a criação de Conselhos de Políticas Públicas e outros mecanismos de participação popular nos três níveis federativos –, assim como pela implementação de importantes regulamentações nas políticas públicas: Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Sistema Único de Saúde (SUS), dentre outras..

Contudo, as forças políticas que foram hegemônicas e vitoriosas na conquista do poder político nacional nos anos de 1990 (especialmente durante o governo do presidente Fernando

Henrique Cardoso) deram seqüência à implantação de um modelo de sociedade, com uma visão de democracia e participação limitada, contraditório ao ideal participativo e democrático consolidado na carta constitucional e nas regulamentações posteriores.

Enquanto a Constituição Federal traçou diretrizes de democracia participativa, sobretudo nas políticas sociais, a reforma administrativa gerencial do Estado, levada a cabo no Brasil principalmente durante os anos de 1990, realizou mudanças institucionais em uma outra direção.

### **Reforma Gerencial do Estado: Principais pontos**

A chamada “reforma do Estado” foi concebida para promover um incremento significativo do desempenho estatal que, segundo o seu principal teórico (Bresser Pereira, 1998, p.60), teria quatro componentes básicos:

- (i) a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho através de programas de privatização, terceirização e “publicização” (este último processo implicando a transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta);
- (ii) a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário, através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado...;
- (iii) o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo através do ajuste fiscal ... e da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática)...;
- (iv) o aumento da governabilidade, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta.

A “reforma do Estado” que se deu a partir da década de 1990, promoveu e apropriou-se do discurso democrático e de idéias como descentralização, participação, cidadania e sociedade civil, re-significando-as com base em uma concepção despolitizada, neutra e aparentemente vazia de intenções ideológicas. A sociedade civil passou a ser considerada como uma arena de cooperação, realização, e não de conflito. O incentivo oficial ao chamado “terceiro setor”, ao voluntariado, à solidariedade e à responsabilidade social corporativa serviu como disfarce ideológico da desconstrução conservadora do Estado. A sociedade civil

foi esvaziada de política e de “funções hegemônicas positivas, convertendo-se em correia de transmissão da hegemonia dominante” (Nogueira, 2004, p.60).

Por exemplo, o conceito de publicização utilizado por formuladores/as da reforma administrativa, significa a transferência, para o chamado setor público não-estatal ou para o “terceiro setor”, de “serviços sociais e científicos que o Estado presta”. É um movimento de terceirização das políticas públicas e da configuração do campo associativo brasileiro como um conjunto de prestadores de serviço para o Estado, que contribuiria para aumentar a eficiência e a redução de custos na implementação das políticas públicas.

É interessante observar, com relação a esse ponto, a clareza do argumento de Bresser Pereira (1998, p.66-7, grifo nosso):

Entre as atividades exclusivas do Estado e a produção de bens e serviços para o mercado temos hoje, dentro do Estado, uma série de atividades na área social e científica que não lhe são exclusivas, que não envolvem poder de Estado... Pelo contrário, estas atividades são competitivas, e podem ser controladas não apenas através da administração pública gerencial, mas também, e principalmente, através do controle social e da constituição de quase-mercados.

Nestes termos, não há razão para que estas atividades permaneçam dentro do Estado, sejam monopólio estatal. Mas também não se justifica que sejam privadas – ou seja, voltadas para o lucro e o consumo privado – já que são, frequentemente, atividades subsidiadas pelo Estado, além de contarem com doações voluntárias da sociedade. Por isso, a reforma do Estado nesta área não implica em privatização mas em “publicização” – ou seja, em transferência para o setor público não-estatal.

... se definirmos como público aquilo que está voltado para o interesse geral, e como privado aquilo que é voltado para o interesse dos indivíduos e suas famílias, está claro que o público não pode ser limitado ao estatal, e que fundações e associações sem fins lucrativos, não voltadas para a defesa de interesses corporativos mas para o interesse geral, não podem ser consideradas privadas ... Na verdade são entidades públicas não-estatais (ou seja, usando-se os outros nomes com que são designadas, são entidades do terceiro setor, são entidades sem fins lucrativos, são organizações não-governamentais, organizações voluntárias).

Considerar as associações e organizações da sociedade civil como simples prestadoras de serviços públicos, no caso brasileiro, não é uma novidade, haja vista a antiga relação entre o Estado brasileiro e as entidades de assistência social, saúde e educação ligadas às igrejas. Contudo, durante a década de 1990, esse papel atribuído às organizações da sociedade civil foi ampliado para um leque muito maior de políticas públicas e renovado por meio de um novo discurso, não mais da benemerência, da caridade e da filantropia, mas sim da eficiência, profissionalização, voluntariado, ineficiência do Estado e co-responsabilização da sociedade civil.

Uma tentativa de mudança do arcabouço jurídico da relação das associações “prestadoras de serviço” com o Estado também foi elaborado. E nesse ponto a Abong foi um ator importante, defendendo uma mudança que avançasse no fortalecimento da sociedade civil em uma perspectiva de ampliação de direitos e do controle social das políticas públicas.

Em 1997, por meio de uma iniciativa do Conselho da Comunidade Solidária, ligado à Presidência da República, o governo federal realizou uma Rodada de Interlocução Política,<sup>3</sup> da qual a Abong foi chamada a participar e cujo tema era o Marco Legal do Terceiro Setor, o que ocasionou uma série de debates internos sobre as propostas formuladas pelo Conselho da Comunidade Solidária e o posicionamento das ONGs associadas.

Uma das razões oficiais que declaradamente impulsionaram a realização dessa rodada, foi a correta constatação de que a legislação brasileira que regia as relações entre o Estado e as organizações representativas da sociedade civil, não havia acompanhado as grandes mudanças ocorridas na forma e na perspectiva de atuação dessas organizações. O principal objetivo era, contudo, criar uma regulamentação que permitisse uma maior flexibilização, com menor burocracia e maior controle, para que as associações e fundações sem fins lucrativos assumissem maiores responsabilidades na execução das políticas públicas.

Isso foi feito. Em 1999, foi promulgada a Lei 9790, debatida no âmbito do Conselho da Comunidade Solidária, instituindo a qualificação como Oscip, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, para associações e fundações no país. Esta lei criou um novo sistema classificatório, que diferencia associações e fundações de interesse público daquelas de benefício mútuo (para um número limitado de associados) e de caráter comercial. Uma das novidades é que o processo para a concessão dessa qualificação baseia-se em critérios objetivos, por meio da identificação de

3 As Rodadas de Interlocução Política consistiam em um processo organizado de diálogo entre atores governamentais e da sociedade civil sobre tema previamente definido, visando identificar, em relação ao tema-foco, os principais problemas e suas possíveis soluções. As soluções consensuais são transformadas em medidas concretas, com identificação dos atores responsáveis por sua implementação e acompanhamento. (Trecho extraído de publicação realizada pelo Conselho da Comunidade Solidária: *Seis anos de interlocução política – metodologia, resultados e avaliação 1996-2002*. Brasília, 2002.)

áreas de atuação social (promoção da assistência social, cultura, educação, de direitos estabelecidos e construção de novos direitos, voluntariado, meio ambiente, democracia, ética, paz, dentre outros).

A classificação realizada pela Lei 9790/99 foi um avanço na identificação da pluralidade de iniciativas sociais de interesse público promovidas pelas inúmeras associações e fundações existentes no país. Esse recorte abarca tanto os tradicionais campos de atuação das associações no Brasil (educação, saúde e assistência social) quanto os novos campos de atuação, como a promoção do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável, a promoção de direitos estabelecidos e a construção de novos direitos, por exemplo. Segundo o discurso oficial da época, as associações que atuassem nessas áreas temáticas deveriam ter uma relação diferenciada e privilegiada com o Estado.

Contudo, e esta foi a grande crítica formulada pela Abong a todo esse processo, a relação privilegiada com o Estado baseava-se no repasse de recursos públicos para que essas organizações executassem políticas públicas. Seguindo uma tradição histórica do relacionamento entre Estado e sociedade civil no Brasil, o Termo de Parceria (principal instrumento criado pela chamada Lei das Oscips) privilegiou a idéia de repasse de recursos públicos para associações e fundações com a finalidade de prestação de serviços. Ou seja, a lei reforçou uma concepção de sociedade civil organizada instrumentalmente para os fins do Estado, na execução das políticas públicas. Pouco se avançou na construção de um Marco Legal que possibilitasse o fortalecimento efetivo das organizações da sociedade civil brasileira, em especial de grupos populares, como parte de uma esfera pública ampliada e participativa, portanto, essencial para o processo de redução das desigualdades e fortalecimento da cidadania no Brasil.

Ao mesmo tempo em que o projeto de lei era debatido no âmbito do Conselho da Comunidade Solidária e, posteriormente, aprovado no Congresso Nacional, gerava-se um forte discurso oficial – com grande repercussão nos meios de comunicação – de ineficiência do poder público, de demonização do funcionalismo público, de exaltação do chamado “terceiro setor”, da solidariedade e da parceria das organizações da sociedade civil com o Estado, não mais sob o manto da benemerência e da caridade, e sim sob o manto do mercado, da eficiência e do profissionalismo.

Cabe ressaltar que a Lei 9790/99 não interfere diretamente nos marcos jurídicos anteriores, em especial no título de Utilidade Pública Federal, no Certificado de Entidade Beneficente de

Assistência Social<sup>4</sup> e na legislação que regula os convênios. Esse foi um outro ponto levantado pela Abong. Esse fato gera incongruências entre essa nova legislação e outros instrumentos legais, em especial a legislação que rege as entidades filantrópicas de educação, saúde e assistência social e a legislação tributária. Uma das razões para que outros marcos jurídicos não fossem modificados e harmonizados pela Lei das Oscips foi a de facilitar a formação das condições políticas necessárias para a aprovação do projeto de lei no Congresso Nacional, não tendo sido enfrentado diretamente o grande *lobby* da Igreja Católica e das diversas entidades mantidas por ela.

Outros pontos críticos identificados pela Abong foram:

- (a) A lei não define prazo para que uma associação ou fundação se qualifique como Oscip. Esse fato vem gerando a constituição de novas organizações, muitas vezes com existência apenas formal e sem nenhuma atividade concreta, voltadas unicamente para a prestação de serviços. A falta de um prazo de existência legal previsto na lei faz com que o Ministério da Justiça reconheça como de interesse público uma declaração de intenções descrita em um Estatuto Social. Algumas dessas novas organizações não têm qualquer atuação efetiva ou base social e buscam, sobretudo, maior facilidade de acesso a recursos públicos e de empresas (mediante incentivos fiscais), em meio a um “mercado social” de elaboração de projetos sociais;
- (b) A Lei 9790/99 determina que as organizações a serem qualificadas como Oscip devem ter uma série de dispositivos específicos em seus estatutos sociais<sup>5</sup>, os quais foram elaborados com base em um modelo de associação civil “prestadora de serviço público”, gerando um certo enquadramento formal, baseado numa institucionalidade específica criada pela legislação. Ou seja, não corresponde à diversidade da vida associativa brasileira, em especial as organizações que não recebem recursos públicos e organizações populares;
- (c) A Abong sempre defendeu que a celebração de termos de parceria entre as organizações e o Estado deveria se dar mediante um concurso de projetos. Contudo, essa disposição aparece na lei e em sua regulamentação como facultativa ao gestor público;

4 Conferido pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), este Certificado é um dos requisitos para a obtenção da isenção da cota patronal do INSS.

5 O art. 4º da Lei 9790/99, por exemplo, dispõe que para qualificarem-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, as pessoas jurídicas interessadas devem ser regidas por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre:  
(...).

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

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

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

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

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

(d) Seguindo os princípios constitucionais participativos e descentralizados de elaboração das políticas públicas no Brasil, a Abong sugeriu, no processo de formulação da Lei 9799/99, que os Conselhos de Políticas Públicas deveriam ser a instância responsável por conceder parecer favorável ou desfavorável à celebração de termos de parceria. Embora possamos encontrar na lei várias previsões de participação dos Conselhos, desde o parecer inicial sobre o projeto até a avaliação do mesmo, as decisões dos Conselhos de Políticas não são deliberativas, mas meramente opinativas.

### ***Buscando novos caminhos: produção de conhecimento e debates sobre o Marco Legal e o acesso aos Fundos Públicos***

As críticas e perplexidades geradas pela aprovação da Lei 9790/99, aliada a outras mudanças legislativas como a Lei do voluntariado (Lei 9608/98) e a Lei das Organizações Sociais (Lei 9637/98), geraram uma série de questionamentos por parte das ONGs associadas à Abong, tanto com relação a diversas dúvidas advindas em razão das recentes mudanças legais, como em relação à busca de novas estratégias e propostas coletivas de aprimoramento do Marco Legal das ONGs em sua relação com o Estado.

Esse processo interno foi impulsionado pelo Programa de Desenvolvimento Institucional da Abong, criado em 2001 e pelo Programa de Mobilização de Recursos da Oxfam<sup>6</sup>, que possibilitou a realização de diversas oficinas e seminários sobre o tema em todas as diretorias regionais da Abong, envolvendo inúmeras ONGs em todo o Brasil. O que estimulou a elaboração de diversas publicações e artigos sobre o ambiente legal em que as ONGs estão inseridas.

Uma outra iniciativa importante nesse período foi a publicação, entre 2001 e 2005, da série Manual de Fundos Públicos, que surgiu em um momento em que a Abong construía um posicionamento político de acesso das ONGs aos fundos públicos, sem que isso:

- representasse perda da autonomia;
- contribuísse para aprofundar a tendência de terceirização das políticas públicas no Brasil; ou
- mitigasse o papel das organizações da sociedade civil no exercício do controle social e da co-gestão das políticas.

O manual contribuiu para tornar transparente e acessível para as ONGs informações sobre programas, fundos e políticas públicas federais em que era prevista a participação de organizações da

6 OXFAM é uma organização com mais de 50 anos de experiência no combate a pobreza e com atuação em 70 países. Dedicada a incentivar as ações de desenvolvimento e de combate a pobreza.

sociedade civil, assim como trouxe informações sobre a previsão orçamentária e a execução desses programas ao longo dos anos, gerando dados que contribuíram para o exercício do controle social das mesmas.

### **Acesso das ONGs aos Fundos Públicos: algumas reflexões**

Por mais contraditório que isso possa parecer, analisando o histórico de constituição do campo político da Abong – de oposição a um Estado autoritário –, cada vez mais as ONGs passaram a ser um elemento essencial na gestão das políticas públicas, não só no exercício do controle social e na execução como também na realização de parcerias diversas com órgãos públicos, na realização de consultorias, capacitações, estudos, desenvolvimento de projetos pilotos e metodologias inovadoras no campo social.

Nesse sentido, a importante concepção ampliada de “público” e de uma esfera pública não-estatal também alimenta uma legitimidade de acesso das organizações da sociedade civil aos fundos públicos, não em uma perspectiva instrumental, mas sim com objetivos emancipatórios de fortalecimento da cidadania e de grupos populares.

Para algumas políticas públicas, como na questão da política de prevenção a DST/Aids, a “parceria” de governos com ONGs é, no tocante à execução da política, extremamente benéfica ao interesse público. O Estado não tem uma estrutura adequada para, por exemplo, realizar um trabalho de prevenção com profissionais do sexo e outros grupos de risco nem em espaços como boates, bares, zonas de prostituição e de consumo de drogas. As mediações realizadas por associações, e outras organizações da sociedade civil, para a efetiva implementação de políticas universais é uma prática positiva, desde que isso não gere transferência de responsabilidades. No caso da política da Aids, as primeiras ações e estratégias de combate à epidemia foram implementadas no âmbito das ONGs formadas por portadores/as do vírus e outros/as militantes da causa. Essas ações inovadoras e ilustrativas desenvolvidas na sociedade civil se transformaram, num segundo momento, em políticas públicas. Um outro ponto fundamental neste exemplo, é que as ONGs atuantes nessa temática continuam influenciando e exercendo o controle social sobre a política de Aids no Brasil, independentemente do financiamento que recebem do Estado.

É muito comum o estabelecimento de parcerias entre organizações da sociedade civil e o poder público para a execução de políticas públicas diversas: não só a política de prevenção a DST/Aids, mas também capacitação profissional, saúde, assistência social, geração de emprego e renda, educação de jovens e adultos, dentre outras. O desenvolvimento de metodologias inovadoras e exemplares no campo social, promovido pelas ONGs e muitas vezes apoiado pelo Estado em projetos pilotos, pode em um segundo momento, servir de modelo para o aprimoramento e redesenho das políticas públicas em uma escala macro.

Um outro exemplo que traduz a complexidade desse debate é o Programa 1 milhão de cisternas na região do semi-árido brasileiro, elaborado, defendido e implementado por uma grande rede de organizações da sociedade civil – a ASA (Articulação do Semi-árido). Os recursos públicos federais destinados ao programa são executados por organizações da sociedade civil, por meio de uma metodologia de fortalecimento da cidadania, de mutirões e trocas solidárias. A estratégia de execução direta dessa política foi traçada pelas organizações como forma de garantir que os recursos públicos chegassem ao seu destino, e não parassem nas mãos da política tradicional local nem fossem usados para as tradicionais trocas clientelísticas tão bem conhecidas na região. Nesse caso, a execução direta de uma política pública, consensuada por um legítimo coletivo de organizações da sociedade civil, atua como forma de superar os velhos mecanismos patrimonialistas e clientelistas da política tradicional local, fortalecendo grupos populares e minando as seculares estruturas promotoras de desigualdades e de poder no sertão brasileiro.

Por outro lado, temos como exemplo negativo a política pública de Saúde Indígena, desenvolvida pela Funasa – Fundação Nacional de Saúde, a partir de 1998. A total transferência da execução dessa política para as organizações da sociedade civil foi prejudicial ao interesse público, provocando distorções e confusões no papel dos diversos sujeitos sociais, especialmente quando os convênios se faziam com organizações indígenas, que passaram de representantes dos usuários da política a executores das ações, mitigando o seu papel fundamental de exercício do controle social.

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

O ponto fundamental desse debate é: como equilibrar o importante papel, atribuído pela Constituição de 1988 às organizações da sociedade civil na co-gestão das políticas (elaboração, monitoramento e avaliação), com a sua participação na execução e em outros aportes às políticas públicas (estudos, consultorias, desenvolvimento de projetos pilotos), de modo que mantenham autonomia política em relação aos governos.

Uma outra questão fundamental é que não há hoje, no Brasil, uma reflexão aprofundada e uma política pública de fortalecimento da sociedade civil organizada (movimentos sociais, grupos populares, grupos culturais, ONGs) que incentive o desenvolvimento de projetos autônomos e emancipatórios no âmbito da sociedade.

O debate sobre a legitimidade do acesso das ONGs aos fundos públicos, com base em uma lógica de fortalecimento do papel do Estado na universalização das políticas públicas e do fortalecimento da autonomia e da sustentabilidade das ONGs, teve uma outra iniciativa importante impulsionada pela Abong, em 2001 e 2002. No âmbito do Fórum Paulista de ONGs, foi elaborada uma proposta de Lei Estadual para a criação de um Fundo Público de fortalecimento de iniciativas cidadãs, que seria gerido pela Assembléia Legislativa de São Paulo por meio da constituição de um Conselho com representantes, entre outros, do Executivo, Legislativo e do Ministério Público. Contudo, essa proposta não se transformou em um projeto de lei.

### ***A CPI<sup>7</sup> das ONGs no Senado Federal: tentativas de estabelecer um controle político à ação das ONGs no país***

Em meio a um intenso debate e mudanças institucionais com relação à “reforma neoliberal do Estado brasileiro”, que se dava em sentido inverso à ampliação da participação popular no Brasil e à construção de mecanismos e diferentes espaços políticos de diálogo (Conselhos de Políticas Públicas, Redes e Fóruns da sociedade civil, realização do Fórum Social Mundial<sup>8</sup>), a Abong foi surpreendida por um outro movimento político de controle das ONGs, que teve lugar no Senado Federal com a instalação, em 19 de fevereiro de 2001, da CPI das ONGs.

A Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI - tinha o objetivo de apurar denúncias veiculadas na imprensa a respeito da atuação irregular de organizações não-governamentais, sobretudo

7 Comissão Parlamentar de Inquérito.

8 A primeira edição do Fórum Social Mundial foi realizada no Brasil, em Porto Alegre, em 2001. Mais informações: [www.forumsocialmundial.org.br](http://www.forumsocialmundial.org.br).

aquelas que atuam com questões ambientais e indígenas na região amazônica. Com prazo de 180 dias para apresentar suas conclusões, ela foi prorrogada duas vezes, apresentando seu relatório final apenas no dia 19 de dezembro de 2002.

O objetivo não-manifesto da CPI era estabelecer um controle político sobre a atuação das ONGs no país, principalmente das organizações ambientalistas e indígenas, que cada vez mais contrariam e desafiam as estruturas de poder e os projetos de desenvolvimento predatórios, ambientalmente insustentáveis e geradores de desigualdades no país.

Considerando que as tentativas de instalação de uma nova CPI das ONGs no Congresso Nacional ganha concretude, vale a pena analisar o relatório final da primeira CPI das ONGs que, embora apresente uma visão parcial, reduzida e distorcida a respeito das ONGs, conclui que esse universo “enorme e variado, em sua maioria esmagadora, atua legalmente, de boa fé e presta bons serviços”. Vale a pena também ler o artigo “*Comentários sobre o Relatório Final da CPI das ONGs*”, que analisa as investigações da CPI e encontra-se disponível na página eletrônica da Abong.

Além do encaminhamento do relatório aos órgãos competentes, a CPI sugeriu a proposição de seis Projetos de Lei, como, por exemplo, o hasteamento obrigatório da bandeira nacional nos núcleos habitacionais da Amazônia Legal e a criação de um tipo penal que criminaliza a divulgação de mapa que retrate o Brasil, omitindo porções do território nacional.

O principal produto da CPI foi, contudo, o encaminhamento do Projeto de Lei nº 07 de 2003<sup>10</sup>, que dispõe sobre o registro, fiscalização e controle das organizações não-governamentais. Em sua versão original, o PL, por meio de um enfoque de controle das atividades das ONGs no país, apresentava vícios de inconstitucionalidade e criava uma burocracia injustificável, que poderia causar inúmeros prejuízos à realização das atividades sociais das ONGs.

O projeto era muito semelhante ao Projeto de Lei nº 246/2002, de autoria do senador Mozarildo Cavalcanti (atualmente PTB/RR, presidente da CPI das “ONGs” e primeiro relator do PLS nº 07, de 2003), que entre suas disposições, estabelecia que para uma ONG funcionar deveria ter uma autorização prévia do Estado e, que essa autorização poderia ser cassada a qualquer tempo se a ONG descumprisse requisitos legais ou atentasse contra a ordem pública, a soberania nacional e os bons costumes.<sup>11</sup>

9 Este artigo, escrito por Alexandre Ciconello com a colaboração da advogada Marcela Moraes, demonstra que na tentativa de justificar e embasar um posicionamento pessoal de alguns membros do Senado Federal, que têm tido seus interesses políticos e econômicos confrontados pela atuação de ONGs ambientalistas e organizações indígenas na Região Amazônica, o trabalho da CPI e o seu relatório final: distorce fatos; ignora informações que contradizem esse posicionamento; e não aprofunda o trabalho investigativo quando irregularidades apontam para órgãos e agentes públicos e também para empresas privadas. Disponível na página eletrônica da Abong.

10 Vide “Nota técnica ao PLS nº 07 de 2003”, disponível na página eletrônica da Abong.

11 Transcrição do artigo 7º, do PLS 246 de 2002 “A qualquer tempo, de acordo com a conveniência do órgão competente, a autorização de funcionamento de ONG poderá ser cassada se ela descumprir requisitos legais ou atentar contra a ordem pública, a soberania nacional e os bons costumes.”

Apesar de importantes mudanças realizadas no projeto pelo segundo relator, senador César Borges (PFL<sup>12</sup>/BA), em grande medida devido à pressão da sociedade civil, em especial da Abong junto aos senadores/as e ao governo, o projeto foi aprovado no Senado, em 29 de junho de 2004, sendo encaminhado para a Câmara dos deputados sob o número 3877/2004.

Assim que o projeto foi aprovado, a Abong lançou uma nota<sup>13</sup> analisando o projeto, concluindo que, embora o substitutivo aprovado seja um avanço, considerando os projetos de lei originais (PLS 07/2003 e PLS 246/2002), ainda guarda em si uma lógica controladora do Estado sobre as organizações da sociedade civil, que poderia ser acentuada nos debates que irão ocorrer na Câmara dos Deputados e por ocasião da regulamentação da lei. A Abong ressaltou também, que o projeto não avança em uma perspectiva ampliada de reconhecimento e fortalecimento das entidades que compõem o tecido organizativo da sociedade civil brasileira, desconhecendo todas as iniciativas anteriores de mudanças do Marco Legal das ONGs no país.

Durante o Seminário “Marco Legal das ONGs em debate no Congresso Nacional”<sup>14</sup>, realizado em 2005, a relatora do PL 3877/2004, deputada Ann Pontes (PMDB/PA), afirmou, com propriedade, em sua exposição que o mérito do PL é complexo, tendo em vista diversas implicações que teria na Constituição, no Novo Código Civil e entre as organizações da sociedade civil brasileira. A relatora sentenciou que tal matéria não deveria ser discutida de forma precipitada pela Câmara dos Deputados.

Nesse sentido, após 20 meses da realização do Seminário, a deputada Ann Pontes apresentou seu relatório em 4 de janeiro de 2007, com a análise do mérito do PL 3877/2004 e de seus apensos<sup>15</sup>. O voto da deputada foi pela rejeição do Projeto de Lei nº 3.877, de 2004, de autoria do Senado Federal, e de seus apensos<sup>16</sup>, com base nos seguintes argumentos, que seguem abaixo e que foram transcritos do relatório apresentado.

Inicialmente, a deputada declarou que:

- *“Impormos à sociedade brasileira o conjunto de normas propostas, ainda que através de um substitutivo, sem uma discussão ampla da matéria e com o concurso de todos os setores da sociedade brasileira envolvidos, e sem a previsão de apreciação de todas as Comissões desta Casa com*

12 O Partido Frente Liberal – PFL transformou-se, em 2007, no Democratas, cuja sigla passou a ser DEM.

13 “Considerações sobre o Projeto de Lei aprovado no Senado Federal sobre as ONGs”- disponível no site da Abong.

14 Esse seminário, promovido pela Abong e outras redes e organizações da sociedade civil, foi realizado em 4 de maio de 2005, no auditório Nereu Ramos, na Câmara dos Deputados, e contou com mais de 300 representantes de organizações da sociedade civil.

15 Projetos de Lei apensados ao PL 3877/2004: Projeto de Lei Nº 2.312, de 2003, da Comissão de Legislação Participativa, que dispõe sobre a criação do Cadastro Nacional de Organizações Não-Governamentais; Projeto de Lei Nº 3.841, de 2004, do deputado José Santana de Vasconcellos, que dispõe sobre as regras para o registro de organizações não-governamentais – ONGs - e estabelece normas para a celebração de convênio entre aquelas e o Poder Público e dá outras providências; Projeto de Lei Nº 3.892, de 2004, do deputado Ivan Ranzolin, que dispõe sobre a obrigatoriedade de cadastramento pelo Poder Executivo de Organizações Não-Governamentais estrangeiras que atuem ou pretendam atuar no Brasil e dá outras providências; Projeto de Lei Nº 4.574, de 2004, do deputado Ronaldo Vasconcellos, que torna possível às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público manter a qualificação obtida com base em diplomas legais diversos e o Projeto de Lei nº 4.259, de 2004, do deputado Antonio Carlos Mendes Thame, que altera o Código Civil, para estender a fiscalização do Ministério Público às Organizações Não-Governamentais que realizem parcerias com o Poder Público.

16 Com exceção do PL 4.574, de 2004, em que a relatora sugere uma análise em separado, tendo em vista que “esse projeto de lei trata de detalhe jurídico administrativo que foge ao escopo e ao espírito das normas propostas nos demais Projetos de Lei tratados nestes autos”.

*competência para deliberar a respeito, após a realização de imprescindíveis audiências públicas, parece-nos grave e uma forma de cercear e coibir a expressão da cidadania brasileira (...)*”

Aliás, a falta de debate do PL 3877/2004 no Senado Federal é uma questão que merece ser destacada e que foi parte das preocupações da relatora:

▪ *“No Senado Federal, a matéria não foi apreciada pelas Comissões de mérito, mas tão somente pelo Plenário. Em face do Requerimento de Urgência nº 698, de 2004, de autoria dos Senhores Líderes, foi incluída na pauta do último dia de sessões do semestre legislativo daquele ano, no dia 24 de junho de 2004, tendo sido objeto de rapidíssima discussão e votação.”*

A falta de um amplo debate com a sociedade, e mesmo dentro do Congresso Nacional é uma característica tanto da origem quanto da tramitação desse projeto de lei. Tanto é assim, que a Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados que, inicialmente não seria ouvida quanto ao mérito do projeto, apresentou um requerimento em 3 de agosto de 2004, demandando ser ouvida em razão de estar acompanhando, com preocupação, o Projeto de Lei 3.877/2004, desde o Senado Federal, em face do teor da proposição, que, caso aprovada, poderia *“afetar sensivelmente a execução das políticas de assistência social e de saúde, uma vez que a rede de proteção social conta com a importante parceria das organizações não-governamentais”*.

Com relação às associações estrangeiras que atuam no país, a relatora argumenta que:

▪ *Parece-me, portanto, data maxima venia, que o fato de estabelecermos normas de controle adicionais às já existentes, visando a atingir, de forma expressa, apenas e tão somente as pessoas jurídicas estrangeiras que não tenham fins lucrativos, como as constituídas sob a forma de associações e fundações (segmento que abrange, inclusive, auxílio humanitário, praticamente todo o esporte, o folclore e a dança, em que entram, ainda, todas as igrejas das várias religiões e credos confessionais), seria redundante e inadequado. Nosso país deve, sim, fiscalizar o que*

*acontece em seu território adequadamente, tanto no âmbito associativo, como no âmbito do Direito de Empresa, haja vista os problemas de lavagem de dinheiro que têm ocorrido, que volta e meia nos ocupam e mobilizam a imprensa, aspectos referentes aos quais sequer as privatizações parecem estar imunes. No que concerne ao âmbito associativo, as normas administrativas, civis, penais, tributárias, bem como aquelas advindas dos tratados e atos internacionais ratificados pelo Brasil são, no meu entender, suficientes para fiscalizar adequadamente as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, carecendo, talvez, apenas de maior rigor e seriedade em sua aplicação, área em que nós, no Congresso Nacional, devemos estar cada vez mais vigilantes, exigindo ações concretas do Poder Executivo.*

Por fim, após uma longa apresentação de dados e informações que demonstram a complexidade da matéria, a relatora apresenta as principais razões para a rejeição do projeto de lei quanto ao seu mérito:

- *essa matéria, tendo o objetivo de coibir eventuais irregularidades cometidas no âmbito do terceiro setor, particularmente, segundo mencionam as justificativas dos projetos de lei em apreciação, no âmbito de organizações não governamentais ambientalistas, atinge um enorme segmento da sociedade civil brasileira, especialmente nas áreas de esporte, educação, saúde, leque que vai da escola, à igreja e ao hospital, passando pelo futebol e samba, atingindo praticamente todas as demais áreas de participação voluntária da sociedade;*
- *as irregularidades apontadas podem ser disciplinadas amplamente pelas normas de Direito Civil, Tributário, Penal e Administrativo existentes no país, se aplicadas com rigor e seriedade;*
- *a complexidade da matéria requer e exige ampla discussão, a audiência de todas as comissões temáticas competentes e o concurso do Poder Executivo, em face das normas constitucionais atinentes à iniciativa das leis;*
- *a aplicação do controle sugerido, que teria caráter federal, inviabilizaria a existência de grande número de associações, podendo ter conseqüências negativas sobre a geração de empregos no país, especialmente no âmbito das*

*associações de pequeno e médio portes, podendo ocasionar desemprego e causar gravames aos serviços de utilidade pública que essas associações prestam, muitas vezes de caráter estritamente humanitário;*

▪ *há problemas de constitucionalidade e de técnica legislativa nos textos propostos*<sup>17</sup> *que, certamente, serão levantados na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, tanto em relação ao mérito como à forma;*

▪ *há normas legais, no direito positivo brasileiro, disciplinando e regulamentando suficientemente tanto o direito de associação, como a fiscalização de recursos públicos a elas destinados, carecendo, talvez, apenas de maior rigor e melhor sistema de aplicação, o que é problema de gestão administrativa e não de carência de legislação*<sup>18</sup>;

▪ *deve-se considerar a impossibilidade prática de se estabelecer a estrutura administrativo-fiscalizatória que seria necessária para aplicá-las tanto no âmbito do Poder Executivo em geral, como no do Ministério Público em particular;*

▪ *deve-se considerar também o cerceamento que a regulamentação proposta faz – e que, certamente, será examinado em detalhe na Comissão de Constituição, de Justiça e de Cidadania, nos três primeiros projetos de lei inseridos nos autos, ao direito de associação, que a Constituição deste país assegura, em cláusulas pétreas que constituem conquista árdua e sofrida da sociedade brasileira.*<sup>19</sup>

Vale ressaltar que a deputada Ann Pontes, durante todo o período em que esteve na relatoria do Projeto de Lei 3877/2004, dialogou com inúmeras organizações não-governamentais, assim como com membros do Ministério Público, do Poder Executivo e vários parlamentares. O seu voto pela rejeição do PL é fruto de uma longa reflexão e mais uma vez revela as características antidemocráticas e inconstitucionais dos projetos de lei em discussão, cuja aprovação poderia abrir as portas para o estabelecimento de um controle político da atuação das organizações não-governamentais no país, além de criar uma burocracia injustificável ao trabalho das organizações.

17 Grifos nossos.

18 Grifos nossos

19 Grifo nosso

### *O primeiro mandato do governo Lula e a formação de um grupo de trabalho interministerial para debater o Marco Legal das ONGs*

Para a Abong, a vitória do presidente Lula nas eleições presidenciais de 2002 poderia ter significado uma oportunidade de avançar no aprimoramento do Marco Legal das ONGs no Brasil, em uma perspectiva democrática ampliada e participativa. Um exemplo, nesse sentido, foi a criação da Secretaria Geral da Presidência da República, capitaneada pelo ministro Luiz Dulci, que teria como objetivo criar canais de interlocução e articulação da sociedade civil com o governo federal e estabelecer novos mecanismos de participação popular.

Em setembro de 2003, o Conselho Diretor da Abong participou de uma audiência com o presidente Lula e o ministro Dulci, cujo principal ponto de pauta foi o debate sobre o Marco Legal das ONGs no país e sua relação com o Estado. O presidente Lula se mostrou sensível ao tema e, ao final da reunião, comprometeu-se com a proposta de criação de um Grupo de Trabalho sobre o Marco Legal das entidades sem fins lucrativos no Brasil, cuja formalização nunca ocorreu. Na verdade, a Secretaria Geral da Presidência criou um grupo de trabalho interministerial, sem a participação da sociedade civil, que se reuniu por diversas vezes, tendo elaborado um relatório final de seus trabalhos que nunca foi publicizado.

Em 30 de maio de 2004, esse grupo de trabalho interministerial, que contava com representantes do Ministério da Previdência Social, Justiça, Educação, Fazenda, Desenvolvimento Social, Trabalho, Casa Civil, ouviram, em separado, os pontos de vista da Abong e de outras duas organizações da sociedade civil. Esse encontro, e algumas outras conversas informais posteriores com membros do governo, revelou que não havia por parte do governo um entendimento da complexidade das questões envolvidas e, muito menos, um posicionamento político sobre o tema. Novamente, havia um receio de propor mudanças necessárias no Marco Legal da filantropia no país e o conseqüente enfrentamento dos interesses das entidades filantrópicas (hospitais e universidades) e das Igrejas, especialmente a Igreja Católica.

Contudo, nesse período, algumas medidas concretas foram iniciadas por órgãos do Executivo, especialmente pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e pelo Departamento de outorgas e títulos (Secretaria Nacional de Justiça) do Ministério da

Justiça. A principal delas foi o longo debate, promovido pelo CNAS, seguido da regulamentação do art. 3 da LOAS<sup>20</sup>, que define o que é considerado entidade de assistência social, no âmbito da Política Pública de Assistência Social. Mais adiante, detalharemos a importância dessa regulamentação, que extrapola o âmbito da política de assistência. O que vale ressaltar por agora é que um dos compromissos do governo, e uma importante deliberação da última Conferência Nacional de Assistência Social, de transformar a resolução aprovada pelo CNAS em decreto presidencial, ainda não foi cumprido.

Embora o compromisso assumido pelo presidente Lula durante audiência com a Abong, de constituição de um grupo de trabalho, não tenha sido realizado, esse processo de diálogo com a Secretaria Geral da Presidência gerou a sistematização de alguns princípios, entendimentos e consensos dentro da Abong com relação ao aprimoramento do Marco Legal das ONGs.

A Abong, então, publicizou um posicionamento com relação ao aprimoramento do Marco Legal das ONGs na relação com o Estado brasileiro.

Desta forma, a ABONG defende uma legislação que

- a) regule de forma abrangente todas as entidades sem fins lucrativos que atuam no campo social, incluindo as entidades filantrópicas de saúde, educação e assistência social;
- b) reconheça a importância das ONGs para o processo democrático e que fortaleça o tecido organizativo da sociedade civil;
- c) reconheça as diferenças entre os diversos tipos de organizações sem fins lucrativos existentes (entidades de assistência social, clubes recreativos, associações de produtores rurais, ONGs, institutos e fundações empresariais, universidades e hospitais privados);
- d) reconheça um conceito amplamente democrático de fim público, valorizando a existência de organizações autônomas – não subordinadas, em sua atuação, aos limites da exigência de complementaridade em relação a políticas governamentais (autonomia esta que não impede as eventuais parcerias de organizações da sociedade civil com o Estado) – que trabalham pelo reconhecimento de novos direitos por parte do (por vezes ainda não reconhecidos pelo) Estado.<sup>21</sup>
- e) esteja ancorada no conceito de interesse (fim) público e, portanto, devendo regular claramente as relações entre o Estado e a sociedade civil, no tocante à realização de políticas e/ou ações de interesse público, regulamentando o acesso

20 Lei Orgânica da Assistência Social.

21 No diálogo político no qual se gestou a Lei das Oscips (Lei 9790/99), o entendimento sobre o papel das ONGs na sociedade brasileira foi formulado e incorporado nos seguintes termos: “É necessário incluir também as chamadas ONGs (organizações não-governamentais), cuja atuação não configura nenhum tipo de complementariedade ou de alinhamento aos objetivos de políticas governamentais, e nem, muitas vezes, de complementariedade à presença do Estado. Ao lado das instituições que complementam a presença do Estado no desempenho dos seus deveres sociais e ao lado daquelas entidades que intervêm no espaço público para suprir as deficiências ou a ausência da ação do Estado, devem ser também consideradas, como de fins públicos, aquelas organizações que promovem, desde pontos de vista situados na Sociedade Civil, a defesa de direitos e a construção de novos direitos – o desenvolvimento humano, social e ambientalmente sustentável, a expansão de idéias-valores (como a ética na política), a universalização da cidadania, o ecumenismo (*latu sensu*), a paz, a experimentação de novos padrões de relacionamento econômico e de novos modelos produtivos e a inovação social etc.” (“Documento-Base”, Segunda Versão, de 29.09.97, p.12).

aos recursos públicos de forma transparente e democrática, garantindo seu controle social;

- f) impeça que as entidades sejam utilizadas por governantes com a finalidade de contornar dispositivos legais e como forma de terceirizar políticas públicas;
- g) fortaleça a organização autônoma dos cidadãos e das cidadãs;
- h) não permita a utilização das entidades da sociedade civil como “quebra-galho” dos problemas do Estado;
- i) Uma legislação na qual se garantam a transparência e o controle social do uso dos recursos públicos sem nenhum tipo de discriminação contra as ONGs.

A reflexão coletiva acumulada durante todos esses anos, deixa claro para a Abong que um marco regulatório das organizações da sociedade civil de interesse público deve barrar toda e qualquer tentativa de retrocesso legislativo em relação às conquistas democráticas da Constituição de 1988. Projetos de lei que estabeleçam exigências não previstas na Constituição – até mesmo de autorização prévia para o funcionamento de entidades – são tentativas de promover um retrocesso a tempos de obscurantismo, que esperamos já estarem definitivamente condenados aos arquivos dos tempos da ditadura.

Neste sentido, a Abong repudia as tentativas autoritárias de restringir a liberdade de associação em nome de falsos compromissos com a moralidade pública ou com a soberania nacional. As organizações não-governamentais são um alvo permanente de ataques, vindos daqueles cujos interesses são atingidos pelo compromisso das ONGs com alternativas sustentáveis e democráticas de organização da sociedade.

Para além e anterior à discussão sobre a atuação, o papel e controle público das ONGs e de outras organizações da sociedade civil, ensejada pela CPI das ONGs, existem problemas relativos à própria organização do Estado brasileiro, que têm resultado em dois tipos de entendimentos equivocados sobre essas instituições:

“As ONGs são instrumento da política neoliberal de terceirização das funções do Estado”: em relação a esta acusação, já deixamos clara a posição da Abong. A Abong recusa a confusão entre o papel do Estado e o papel das organizações da sociedade civil na promoção do interesse público. Criticamos sobretudo a utilização de organizações da sociedade civil no rebaixamento dos padrões de qualidade da prestação de certos serviços públicos.

“As ONGs são beneficiárias de desvios de recursos públicos”: algumas denúncias vinculadas na imprensa sobre as ONGs, nada têm a ver com o trabalho das organizações. A questão diz respeito exclusivamente à regulação do funcionamento do Estado. Queremos uma legislação que contribua para o fortalecimento da organização da sociedade civil. Este marco legal deve impedir que associações civis ou fundações sejam utilizadas por governantes para contornarem restrições legais de qualquer natureza. O fato de gestores públicos instrumentalizarem entidades da sociedade civil para contornarem a Lei de Responsabilidade Fiscal, contornarem proibições legais de contratar funcionários ou, de qualquer outro modo, contornarem o real ou suposto “engessamento do Estado” não é um problema de responsabilidade da sociedade civil. Cabe ao Estado pôr ordem na sua casa.

Assim, a Abong considera problemáticas as iniciativas autoritárias, que se disfarçam sob o manto da defesa do interesse público e da transparência para proporem um tratamento discriminatório contra as ONGs. Não há fundamento na desinformação insistentemente inculcada junto à opinião pública, segundo a qual entidades que atuam na área social teriam algum tipo de acesso a fundos públicos não sujeitos a mecanismos legais de controle.

É claro que é pertinente a discussão sobre os mecanismos específicos – convênios, contratos, termos de parceria (e as vantagens e desvantagens de cada um deles do ponto de vista da transparência). Não se pode, porém, automaticamente concordar que se preconize maior rigor no tratamento das ONGs do que o que for dispensado às demais organizações da sociedade civil e às organizações privadas em geral.

## Sobre a necessidade de aprimorar o Marco Legal das ONGs no Brasil

Devido às dificuldades de diálogo com o Poder Executivo, inclusive no que se refere à elaboração de propostas de alteração em normas infralegais federais que poderiam ser realizadas em âmbito administrativo, a Abong iniciou um diálogo mais aprofundado com o Congresso Nacional, que culminou na realização de um grande Seminário Nacional, em maio de 2005, organizado pela Abong e outras redes e organizações da sociedade civil<sup>22</sup> no auditório Nereu Ramos (Câmara dos Deputados), contando com mais de 300 representantes de organizações da sociedade civil<sup>23</sup> e com a presença de parlamentares que se têm envolvido nessa discussão: senador Flávio Arns (PT-PR); senador César Borges (PFL/BA); deputada Ann Pontes (PMDB-PA); deputado Eduardo Barbosa (PSDB-MG) e deputado Luís Couto (PT/PB), representando a Comissão de Direitos Humanos na Câmara dos Deputados.

Vale salientar que o Congresso Nacional tem sido um espaço importante na discussão do Marco Legal das ONGs, refletindo os diversos posicionamentos políticos existentes na sociedade. Cabe destacar, também, a recente realização do Fórum Senado sobre o Terceiro Setor – Cenários e Perspectivas, realizado em novembro de 2006, uma importante iniciativa do Senado Federal no sentido de aprofundar no Parlamento o conhecimento sobre o chamado “terceiro setor”, incluindo o debate sobre os diversos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional.

Ao longo desse debate, ficou cada vez mais explícito o posicionamento de um campo de organizações da sociedade civil brasileira, no qual a Abong e outras redes da sociedade civil brasileira<sup>24</sup> se incluem, sobre o chamado Marco Legal das ONGs. Essas iniciativas públicas evidenciam que o debate sobre o Marco Legal é uma questão política que não pode ser guiada unicamente por uma racionalidade jurídica ou econômica.

Segundo Taciana Gouveia<sup>25</sup>, em sua exposição no Seminário “Marco Legal das ONGs realizado no Congresso Nacional”, os partidos políticos não são mais os únicos sujeitos com aptidão e com garantia para disputar os projetos políticos da sociedade, ou seja, o aparecimento de ONGs, movimentos sociais, a partir da década de 1980, fez com que fosse ampliada a concepção de política para além das ocupações do aparelho estatal. Gouveia afirma que tanto os movimentos sociais quanto as ONGs, em especial o movimento

22 GTA – Grupo de Trabalho Amazônico; AMB – Articulação de Mulheres Brasileiras; RMA – Rede de ONGs da Mata Atlântica; Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais; FBOMS – Fórum Brasileiro de Organizações não-governamentais e Movimentos Sociais para o meio ambiente e o desenvolvimento; Cfemea – Centro Feminista de Estudos e Assessoria e; Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos.

23 As transcrições das falas de todos/as os/as palestrantes podem ser encontradas na página eletrônica da Abong [www.abong.org.br](http://www.abong.org.br).

24 Em especial, redes e organizações ambientalistas e feministas.

25 Diretora executiva da Abong e integrante da coordenação colegiada do SOS Corpo – Instituto Feminista para a Democracia.

feminista e o movimento negro, dentre outros, tiveram um papel fundamental em demonstrar a insuficiência das plataformas políticas partidárias que até hoje, com raríssimas e localizadas exceções, são quase completamente blindadas no que se refere às desigualdades e injustiças oriundas das relações de gênero e raciais. Concluindo, Gouveia sentencia que não há atualmente uma correspondência real e necessária entre o que dinamiza realmente a vida política brasileira e as institucionalidades que devem dar conta dela.

Nesse sentido, e esse é o argumento central deste documento, entendemos que o ambiente legal que rege atualmente as ONGs (basicamente constituídas sob o formato associativo) e suas relações, construídas ao longo de décadas, com o Estado brasileiro, cria obstáculos e limites para a plena realização dessa concepção democrática ampliada e participativa.

A existência de uma sociedade civil organizada, autônoma e plural é essencial para o processo democrático e para o avanço de uma cultura política participativa e cidadã no país. Nesse sentido, faz-se imperiosa a existência de uma legislação que fortaleça a ação das organizações sem fins lucrativos e garanta a sua autonomia.

Como direito fundamental do Estado Democrático, a liberdade de associação é consagrada em nossa Constituição Federal e no Código Civil. Ou seja, nossa legislação reconhece que mulheres e homens podem livremente se associar para a realização de objetivos coletivos diversos. Além disso, a Constituição Federal estabelece um papel político protagonista às associações civis, dentro de um modelo democrático participativo, com base na previsão do exercício da co-gestão das políticas públicas em todos os níveis.

Contudo, as associações civis convivem com uma legislação fragmentada e antagônica que foi sendo construída, ao longo do séc. XX, com base em uma visão da sociedade civil organizada funcional aos interesses do Estado, muitas vezes vistas como prestadoras de serviços sociais.

Posteriormente ao antigo Código Civil de 1916, que inicialmente normatizou o imenso universo das organizações sem fins lucrativos no Brasil, constituídas basicamente como associações civis ou fundações, a legislação passou a incentivar certos segmentos associativos por meio de incentivos tributários e instrumentos de acesso a recursos públicos.

Em um primeiro momento, as chamadas entidades filantrópicas nas áreas de educação, saúde e assistência social passaram a ser reguladas por diversas normas especiais. A legislação também incentivava a prestação de serviços públicos por entidades privadas sem fins lucrativos, na maior parte dos casos, de origem ou base religiosa.

Essa mesma concepção, com uma roupagem modernizante, fundada em um discurso neoliberal de “desresponsabilização” e diminuição do papel do Estado na universalização de políticas públicas, constituiu base para inovações legislativas ocorridas durante a década de 1990, especialmente a Lei 9790/99, chamada Lei das Oscips.

Esses processos, além de serem baseados em uma visão instrumental das organizações da sociedade civil, geraram inúmeras leis, decretos, portarias, resoluções, que são complexas, desarmônicas e muitas vezes completamente antagônicas entre si.

Para avançarmos na construção de uma nova institucionalidade democrática no Brasil, com base nas diretrizes participativas da Constituição Federal de 1988, é necessário mudarmos essa concepção instrumental do papel das associações civis na sociedade brasileira, harmonizando e modificando a legislação existente, por meio dos princípios democráticos constitucionais de 1988. Esse é o nosso desafio.

Sob o guarda-chuva associativo, encontram-se atualmente organizações extremamente diferenciadas, com perfis e necessidades específicas como: associações voltadas exclusivamente para suas associadas (clubes recreativos, por exemplo), hospitais e universidades privadas, ONGs de defesa de direitos, entidades de assistência social, institutos empresariais, associações de moradores/as e associações de produtores/as rurais. A legislação deve reconhecer essas diferenças e não homogeneizar finalidades institucionais profundamente diferenciadas.

O aprimoramento e o realinhamento democrático do Marco Legal do associativismo no Brasil deve se dar no sentido de fortalecer as organizações voltadas para a esfera pública, por intermédio da criação de incentivos e de uma maior desburocratização. Cabe ressaltar que, especialmente no caso de pequenas associações, elas não têm acesso a qualquer tipo de incentivo público para suas atividades, além de responderem a obrigações fiscais, contábeis e administrativas desproporcionais à sua capacidade institucional.

A redefinição do Marco Legal deveria também aprimorar a atual relação dos órgãos do poder público com a sociedade civil, no tocante à realização de políticas e/ou ações de interesse público, regulamentando o acesso aos recursos públicos de forma transparente e democrática, garantindo seu controle social.

Estabelecidos então os principais pontos desse debate, apresentaremos algumas propostas de reformulação do atual Marco Legal das ONGs no Brasil, e a partir deste ponto, passaremos a incluir em um espectro mais amplo do Marco Legal do Associativismo no país, dialogando necessariamente com a atual legislação, com alguns projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional e com o vasto e diverso universo associativo brasileiro.

Grande parte das propostas e caminhos elencados abaixo é fruto do processo de debate sobre o Marco Legal das ONGs dentro da Abong ao longo de todos esses anos, que contou com a participação de grande parte das ONGs associadas, por meio da realização de oficinas e seminários em todas as diretorias regionais da Abong. As idéias apresentadas são uma tentativa de operacionalizar os princípios democráticos participativos defendidos por um campo político de organizações da sociedade brasileira.

### ***Autonomia: Liberdade de constituição, organização e gestão***

A liberdade associativa é uma das características fundamentais da democracia. A autonomia de grupos, movimentos sociais, associações é essencial para o desenvolvimento da sociedade e, conseqüentemente, do próprio Estado. A sociedade civil organizada no Brasil reflete a pluralidade, diversidade e criatividade dos/as brasileiros/as. Reflete também nossas estruturas de desigualdades. Em uma sociedade plural, diversa e criativa como a sociedade brasileira, qualquer tentativa do Estado e da legislação de formatar modelos de organização ou exercer controle é extremamente prejudicial para o exercício da cidadania e da própria democracia.

O direito de associar-se é um dos direitos fundamentais de um Estado Democrático de direitos. Esse direito é previsto como cláusula pétrea em nossa Constituição Federal (artigo 5) e dele decorrem três liberdades fundamentais: liberdade de constituição, de organização e de gestão. No caso das associações civis, isso significa que a Lei, ou qualquer ato normativo, não deve estabelecer qualquer tipo de enquadramento formal na estrutura organizativa interna de uma associação ou interferir na sua gestão e nos seus objetivos. Por exemplo, a Lei não pode determinar a existência de determinados órgãos internos ou impor determinado rito para a tomada de decisões.

A decisão de constituir uma associação é uma decisão autônoma e fruto de uma iniciativa cidadã, que deveria ser incentivada e não cerceada pelo Estado brasileiro. O formato dessa associação e sua estrutura interna também são decisões autônomas. Muitas ONGs e associações atuam no âmbito da própria sociedade civil, junto aos movimentos sociais, contribuindo para produzir modificações na

consciência social, muitas vezes independentemente de qualquer tipo de relação com o Estado. Outras ONGs atuam por meio da crítica a certos órgãos do Estado e outros poderes instituídos, no sentido de que novos direitos sejam reconhecidos e efetivados. Outras associações são criadas como espaços recreativos e de convivência para grupos e comunidades. Portanto, existe todo um campo próprio de atuação das organizações da sociedade civil que não decorre apenas de uma relação com o Estado.

O Código Civil e a Lei de Registros Públicos já definem, de forma adequada, a institucionalidade associativa, garantindo o direito dos/as associados/as e algumas disposições relacionadas à Assembleia Geral. Criticamos algumas mudanças realizadas por ocasião da aprovação do Novo Código Civil em 2002 (Lei 10.406/2002) e a estranha mudança ocorrida em 2005 (Lei 11.127/2005), sem que houvesse qualquer discussão com a sociedade e mesmo no próprio parlamento.

A criação de uma associação civil necessita do cumprimento de ritos jurídicos e administrativos formais, como a elaboração de um estatuto social escrito e adequado à legislação positiva, de registro em órgãos públicos, definição de uma sede física, identificação dos/as dirigentes, etc. Esses ritos jurídicos e administrativos, aliados à estrutura burocrática do Estado brasileiro, dificultam que grupos mais vulnerabilizados e ligados às “classes populares” possam constituir associações civis, como pretendemos demonstrar mais adiante. Nesse sentido, apresentamos a seguinte proposta:

***Proposta I – Qualquer mudança legislativa ou administrativa que pretenda cercear a liberdade plena de constituição, organização e gestão de uma associação civil deve ser rejeitada ou declarada inconstitucional. Nisso se incluem os seguintes Projetos de Lei em debate no Congresso Nacional: PL 3877/2004 e seus apensos PL3841/2004, PL 2312/2003, PL 3892/2004; PL 4259/2004.***

### **As associações no sistema jurídico brasileiro**

É muito interessante pesquisar a construção da figura jurídica associativa dentro do Direito Brasileiro. Ao longo dos anos, a figura da associação, como pessoa jurídica de direito privado, sempre serviu de roupagem institucional para diversas formas de expressão de grupos dentro da sociedade civil brasileira, em especial de organismos e grupos ligados à Igreja Católica.

Antes mesmo da promulgação do Código Civil Brasileiro (em 1916), na primeira grande consolidação das leis civis do país, realizada em 1858 por Teixeira de Freitas (2003), podemos observar, por diversas disposições legais da época do Império e da Colônia, o complexo ambiente jurídico-institucional que regulamentava a enorme estrutura da Igreja (ordens religiosas, irmandades, paróquias, conventos, misericórdias, hospitais e outras “corporações” então chamadas de mão-morta<sup>26</sup>), seus bens, pagamentos de impostos e a intrincada relação com o Estado brasileiro. Aliás, a relação da Igreja e de suas organizações com o Estado brasileiro pautou a construção de um amplo arcabouço legal que engloba a relação das associações com o Estado, que vigora em parte até os dias de hoje.

O Código Civil de 1916, em seu artigo 16, classificava as pessoas jurídicas de direito privado como: “sociedades civis, religiosas, pias, morais, científicas ou literárias, as associações de utilidade pública e as fundações; sociedades mercantis”. Para Bevilacqua (1936, p.213), “as designações do art. 16, I, devem compreender as ordens monásticas, as congregações religiosas, as confrarias e as irmandades”. Essa classificação refletia as características da “ação coletiva institucionalizada” no início do século XX, ainda eminentemente religiosa, ou com características elitistas e positivistas expressas nas sociedades científicas e literárias.

Podemos perceber a separação entre as associações, sociedades civis e fundações, de um lado, e as sociedades mercantis, de outro. Contudo, a Lei não diferenciava as sociedades civis (com finalidade lucrativa), das associações (sem finalidade lucrativa), tarefa esta que foi realizada pela doutrina. Atualmente, o Novo Código Civil<sup>27</sup> define e separa com clareza as categorias de pessoas jurídicas de direito privado: **associações** são constituídas pela união de pessoas para fins não econômicos (art. 53); **fundações** são constituídas por uma dotação especial de bens, realizada por um/a instituidor/a, o/a qual especificará o fim a que se destina e declarará, se quiser, a maneira de administrá-la (art. 62); e **sociedades** são constituídas por pessoas que, reciprocamente, se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de atividade econômica e a partilha, entre si, dos resultados (art. 981).

Portanto, as “associações”, consideradas como uma pessoa jurídica de direito privado, têm: *sua gênese na vontade humana, vontade eminentemente criadora que, para ser eficaz, deve emitir-*

26 Cujos bens eram inalienáveis.

27 Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

*se na conformidade do que prescreve o direito positivo ... É a lei, em suma, que preside à conversão formal de um aglomerado de pessoas naturais em uma só pessoa jurídica. (Pereira, 1991, p.200)*

Para que essa vontade seja reconhecida pelo nosso direito, esse ato criador deve ir a registro público, como forma de dar publicidade à existência dessa organização, assim como identificar os/as dirigentes responsáveis pela associação. Desde o início, portanto, uma associação adquire certa perenidade formal, com custos e objetivos naturais de autopreservação e reprodução, só podendo ser dissolvida por decisão judicial – em razão de cometer alguma ilegalidade ou desviar-se de seus objetivos institucionais – ou por decisão de seus/suas associados/as reunidos/as em Assembléia Geral.

Cabe dizer também que a Constituição Federal de 1988, em seu consagrado artigo 5º, estabelece a plena liberdade associativa, assim dispondo:

*Inciso XVIII – a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;*

*Inciso XIX – as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se no primeiro caso, o trânsito em julgado.*

O que nos interessa destacar, após uma breve descrição da classificação das pessoas jurídicas de direito privado, é que o nosso direito positivo garante a liberdade associativa plena para fins lícitos. Contudo, as associações não necessariamente objetivam uma finalidade pública. Podem ser constituídas para realizar objetivos de natureza particular, de benefício exclusivo de seus associados ou de uma coletividade muito restrita. As associações comerciais, as associações de produtores/as rurais, as diversas associações de interesse mútuo – clubes recreativos, por exemplo – têm uma atuação voltada exclusivamente para o benefício de seus/suas associados/as.

*Harmonização e revisão da atual legislação com base em uma concepção democrática ampliada presente na Constituição de 1988*

A legislação que regula a relação do Estado brasileiro com as associações civis foi construída ao longo de décadas, e nunca se pautou por uma perspectiva democrática ampliada, de fortalecimento da organização autônoma de grupos sociais diversos e de ampliação da esfera pública. A origem dessa legislação nos remete a necessidades de regulação da Igreja Católica e ao seu vasto conjunto de organizações mantidas ou vinculadas com o Estado brasileiro.

Especialmente a partir do governo de Getúlio Vargas, iniciou-se a construção de um marco legal que reconhece e estimula a criação de associações civis colaboradoras, com discurso de apolíticas e prestadoras de serviços ao Estado. Essa mesma concepção, com uma roupagem modernizante, constituiu base para inovações legislativas ocorridas durante a década de 1990, o que não modificou o marco legal anterior, criando uma espécie de esquizofrenia normativa. Essa concepção democrática reduzida e não emancipatória, implementada no Brasil a partir da década de 1990, se contrapôs às mudanças democráticas participativas iniciadas em 1988. Ambas contêm um modelo de sociedade e ambas delineiam um papel explícito e protagonista para as associações civis no país: de um lado, instrumentos democráticos privilegiados para a influência e o controle social das políticas públicas; de outro, prestadoras de serviços públicos, que contribuiriam para aumentar a eficiência e a redução de custos na implementação das políticas públicas.

Nesse sentido, podemos dizer que, embora a carta constitucional de 1988 tenha reconhecido um novo papel político às associações e outras organizações da sociedade civil dentro do sistema político brasileiro, destacando o seu papel protagonista no exercício do controle social e na influência das políticas sociais em todos os níveis da Federação, a legislação infraconstitucional ainda não incorporou essa perspectiva. Além disso, as mudanças legais efetuadas na década de 1990 não modificaram o antigo marco da filantropia.

É importante ressaltar que antigas estruturas associativas estão sendo reconfiguradas com base nessa nova perspectiva democrática, como é o caso das entidades de assistência social.

As mudanças institucionais promovidas pelo Estado provocam realinhamentos e profundas mudanças das culturas, práticas e valores das próprias organizações. Mudança, por exemplo, da perspectiva da filantropia, caridade, para uma perspectiva de direitos e de garantia de políticas públicas universais. Nessa perspectiva, propomos:

***Proposta II - Revogar a Lei 91 de 1935, extinguindo o título de Utilidade Pública Federal.***

*Além desse certificado ter se tornado anacrônico (ver box), não faz sentido a existência de dois “títulos” públicos conferidos pelo governo federal (Utilidade Pública Federal e Oscip) às associações e fundações, concedidos pelo mesmo órgão público (Ministério da Justiça), seguindo lógicas, requisitos e critérios diferenciados. Além disso, o título de utilidade pública não deveria ser um requisito para a concessão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social e para o recebimento de doações incentivadas.*

***Proposta III – Retirar do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) a atribuição de concessão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social para a área da saúde (hospitais filantrópicos) e educação (universidades e escolas). Essa atribuição deve ser exercida pelos respectivos Conselhos e Ministérios da Educação e da Saúde, que deverão regular com mais precisão, com base na perspectiva da Política Pública de Educação e do Sistema Único de Saúde (SUS) as contrapartidas em termos de gratuidade.<sup>28</sup>***

***Proposta IV – Transformar a Resolução do CNAS nº 191 de 10 de novembro de 2005, que regulamenta o art. 3º da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8742/93)<sup>29</sup>, definindo o que são entidades e organizações de assistência social, em Decreto Presidencial<sup>30</sup>.***

***Proposta V - Modificar as exigências para a concessão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social para as entidades de assistência, com base em princípios democráticos e de transparência, reduzindo***

28 Atualmente, o CNAS, órgão responsável pela concessão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas), é consumido por sua função cartorial, o que leva a um enfraquecimento do debate e deliberação sobre a política pública de assistência social. Essa função cartorial é exercida por sua atribuição de processar, analisar e deferir ou indeferir a concessão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social. Devido aos benefícios econômicos que esse certificado confere às entidades, o CNAS passou a ser um grande cartório e “órgão de decisão” administrativo, cercado por contadores/as, advogados/as e lobistas que buscam os melhores resultados para a sua clientela, ou seja, as entidades sem fins lucrativos que requerem o certificado. Do outro lado, os/as agentes públicos dos órgãos arrecadatórios do Estado, como o INSS, buscam de todas as formas restringir o gozo do benefício. Em meio a essa disputa, as deliberações e decisões relacionadas à política pública de assistência social fica em segundo plano.

29 Art. 3º - Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos.

30 Muito embora a resolução do CNAS tenha força normativa, devido às disputas e dúvidas jurídicas em torno da regulamentação, necessário se faz a publicação de um Decreto Presidencial. Essa regulamentação é essencial para a construção do Sistema Único da Assistência Social (Suas), assim como para delinear com mais clareza o complexo universo das entidades de assistência social, delimitando a rede privada socioassistencial, regulamentando a qualidade dos serviços – dentro de uma concepção democrática de fim público –, o repasse de recursos públicos, permitindo avançar no fortalecimento das entidades e na efetivação de direitos.

*a imensa burocracia para a concessão e renovação do Cebas (especialmente para as pequenas entidades de assistência social), evitando o envolvimento de conselheiros/as do CNAS em funções cartoriais, a fim de assegurar o pleno cumprimento dos princípios públicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;*

### **O Marco Legal da filantropia: a relação das entidades de assistência social, educação e saúde com o Estado brasileiro**

Durante séculos, a Igreja Católica, com suas inúmeras entidades vinculadas, foi a responsável pela prestação de serviços de saúde, educação e assistência social. Esse conjunto de associações sem fins lucrativos, também chamadas de “entidades filantrópicas”, existe até os dias de hoje: escolas e universidades católicas, Santas Casas de Misericórdia, orfanatos, creches, asilos, obras de caridade. A presença dessas organizações é tão marcante no campo associativo brasileiro, como o é o arcabouço jurídico que foi construído ao longo dos últimos cem anos para regular a relação dessas organizações com o Estado, especialmente no que se refere ao acesso aos recursos públicos.

Segundo Doimo (2004, p.158),  
*decorre dessa ampla colaboração entre Estado e Igreja o incentivo à criação de uma multiplicidade de entidades sem fins lucrativos, especialmente nas áreas de educação, saúde e assistência social. Todas, porém, com lastro religioso católico, dependentes do Estado e reguladas por leis e decretos elaborados numa ordem política autoritária de corte fascista...*

De acordo com Jorge Eduardo Durão e Leilah Landim (Durão & Landim),

*a aliança entre fé e Pátria, entre a poderosa Igreja Católica e o governo populista e ditatorial de Getúlio Vargas (1930-1945), foi o pano de fundo para o repasse de recursos públicos às escolas, hospitais e obras sociais católicas espalhadas pelo país. Não é, portanto, por acaso que data desse período a espinha dorsal da legislação, mantida até hoje, que regula as relações entre Estado e organizações privadas sem fins lucrativos. Ou seja, a centralização e a provisão direta de serviços pelo Estado na área da educação, saúde e assistência não deixou de reservar um lugar para as organizações privadas sem fins lucrativos.*

Como consequência dessa aliança entre o Estado e a Igreja, que privilegiou, por meio de reconhecimento legal e recursos públicos, um segmento específico dentro o universo plural do associativismo brasileiro, criaram-se diversos marcos jurídicos que concretizavam essa opção.

A Constituição Federal de 1934 declara, pela primeira vez, a imunidade tributária para estabelecimentos particulares de educação, nos seguintes termos:

*Art 154 – Os estabelecimentos particulares de educação, gratuita, primária ou profissional, oficialmente considerados idôneos, serão isentos de qualquer tributo.*

Um pouco depois, em 1935, por meio da Lei Federal nº 91, que institui o título de utilidade pública federal, de caráter honorífico, o Estado cria um título jurídico de reconhecimento de utilidade pública para entidades sem fins lucrativos, mediante um processo discricionário de qualificação. Com esse diploma legal, o Estado brasileiro, pela primeira vez, reconhece o caráter “público”, ou melhor, destaca que determinadas associações e fundações podem ser consideradas como de *utilidade pública*. O principal requisito é que sirvam desinteressadamente à coletividade. Desse modo, cria-se uma distinção legal entre as associações e fundações que servem à coletividade em geral e aquelas que servem apenas a interesses restritos de seus associados e instituidores.

A principal característica de uma titulação ou qualificação conferida pelo Estado consiste em destacar, no universo das associações e fundações brasileiras, aquelas que são voltadas para a esfera pública ou que, em dado momento histórico, possuem alguma relevância para o poder público.

Nessa primeira tentativa de identificar a “utilidade pública” de um conjunto de organizações, a concessão ou não do título era uma competência do presidente da República, que agia de forma discricionária, ou seja, poderia conceder ou não o título, baseado em critérios pessoais ou políticos. Isso reflete a tendência extremamente paternalista e pouco transparente do Estado brasileiro da época. Ou seja, as entidades tituladas como de Utilidade Pública Federal naturalmente eram aquelas alinhadas com a política de governo. Para as organizações da sociedade civil de perfil mais contestatório e crítico, não havia possibilidade de reconhecimento estatal e de acesso a recursos públicos.

As cartas constitucionais e diplomas legais posteriores vão, aos poucos, considerando como de interesse público outros segmentos associativos, e consolidando uma visão estatal tradicional no Brasil, que é a de considerar as organizações da sociedade civil como meras prestadoras de serviços nas áreas sociais.

A imunidade de impostos, prevista para as entidades de educação na Carta de 1934, é ampliada na Constituição Federal de 1946, para as instituições de assistência social, templos de qualquer culto e partidos políticos. Exigia-se, contudo, que as rendas dessas entidades fossem aplicadas integralmente no país para os respectivos fins a que se destinavam.

Um dos comentadores dessa imunidade constitucional de impostos, conferida às instituições de educação e assistência social (Braga, 1971, p.55), dizia que “o legislador constituinte brasileiro teve em mira imunizar as entidades de fim público, desinteressadas e altruístas, *inspiradas e criadas pelo desígnio de colaborar com o Estado*, suprimindo-lhe as deficiências ou secundando-lhe a ação paternalista na obra de educação e de assistência social” (grifos nossos).

Em 1959, o certificado de entidade filantrópica é introduzido em nosso ordenamento jurídico por meio da Lei 3577, estabelecendo a isenção da contribuição das entidades filantrópicas e assistenciais à Previdência Social. Convém, também, destacar a Lei 4320, de 14 de março de 1964, que instituiu diversas normas gerais de direito financeiro, normatizando os repasses de recursos públicos da União para outros órgãos públicos e também para entidades privadas. Essa lei prevê a existência de auxílios e subvenções para entidades privadas, considerando como subvenções sociais as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio de instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa.

Atualmente, o incentivo à constituição de associações e fundações na área da educação, da saúde e da assistência social é previsto na própria Constituição Federal de 1988 (vide Legislações Citadas). A Constituição, embora tenha avançado na previsão da participação da sociedade civil organizada nas políticas públicas, seguindo a tradição histórica das formas de reconhecimento e apoio do Estado ao associativismo civil prestador de serviços públicos, concede a imunidade tributária para as entidades sem fins lucrativos de educação e assistência social e, também, estabelece a imunidade da cota patronal do INSS para as entidades beneficentes de assistência social, as quais, segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal, incluem a entidade beneficente de assistência à saúde e a beneficente de assistência educacional.

Cabe dizer também que, com relação às entidades de assistência social, temos que estas configuram um campo associativo emblemático, uma vez que é formatado por uma lógica antiga e cristalizada, baseada na filantropia e na benemerência. Esse campo é pressionado por uma perspectiva participativa de direitos a partir da Constituição de 1988 e, durante os anos

1990, enfrenta o discurso modernizador neoliberal, com base em conceitos como profissionalismo, eficiência e eficácia na prestação dos serviços assistenciais.

Contudo, as velhas condicionantes históricas que estão na origem da constituição desse campo continuam a atuar. Nas últimas eleições da sociedade civil para o CNAS, gestão 2006-2008, ocorridas em abril de 2006, no campo das entidades de assistência social, a CNBB fez uma aliança conservadora para defender os interesses da filantropia<sup>31</sup> – que envolvem também as universidades e hospitais filantrópicos – com a Confederação das Santas Casas de Misericórdia e com a Associação Brasileira de Universidades Comunitárias (Abruc), que reúne muitas universidades católicas. Essa aliança conservadora, pautada por interesses corporativos, foi vitoriosa, tendo a CNBB e a Confederação das Santas Casas sido eleitas como conselheiras titulares, e a Abruc como conselheira suplente, por meio do voto de inúmeras entidades de assistência social ligadas à Igreja. Aliás, somente a título de ilustração, um dos bispos da CNBB, justificando a candidatura da Igreja para o CNAS, afirmou que ela o fazia porque “os interesses da Igreja estavam em jogo”.

Temos, portanto, um marco legal antigo, que referenda um campo associativo atualmente em disputa, perpassado por várias perspectivas e lógicas políticas.

Com relação às inovações trazidas pela Lei 9790/99 (Lei das Oscips) e pelo seu Decreto 3100/99, conforme argumentamos anteriormente no ponto 3.2., faz-se necessário realizar algumas alterações, a fim de harmonizar essa legislação com o Marco legal anterior ainda em vigência, nos seguintes termos:

*Proposta VI - Estabelecer prazo mínimo de constituição legal (2 ou 3 anos) para que as associações ou fundações possam se qualificar como Oscip, evitando que o Estado reconheça como de interesse público uma carta de intenções, ou seja, uma organização existente apenas formalmente.*

*Proposta VII - Harmonizar o art. 18 da Lei das Oscips, que estabelece prazo para que as organizações qualificadas com base em outros diplomas legais possam também manter a qualificação como Oscip, com o inciso I, do art. 3º, que inclui a assistência social entre as atividades de interesse público enunciadas*

31 O que significa evitar e se opor a qualquer debate no sentido de alterar o atual sistema de incentivos e imunidades, que beneficia os hospitais e universidades filantrópicas (que são associações civis ou fundações que possuem o Certificado Beneficente de Assistência Social – o antigo Certificado de Filantropia – que garante a isenção da cota patronal do INSS) e as entidades de assistência social (em especial, as obras de caridade ligadas às Igrejas).

*na mesma lei. Ou seja, permitir que uma organização que possua o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, ou outro “título” público, possa se qualificar como Oscip, evitando paralelismos injustificáveis na legislação.*

### **Desburocratização e reconhecimento de movimentos e grupos populares em espaços institucionais de participação**

A estrutura institucional participativa criada no Brasil após 1988, formada principalmente por milhares de Conselhos de Políticas Públicas, condiciona o acesso dos/as cidadãos/ãs a esses espaços públicos, a uma organização coletiva institucionalizada prévia, que passa pela formalização associativa<sup>32</sup>. Contudo, as características atuais de nossa legislação e especialmente da nossa burocracia, pautada pelas necessidades de associações que recebem recursos públicos para a execução de políticas, dificultam a possibilidade de institucionalização de grupos populares, impedindo-os de ampliar a sua participação política no sistema democrático brasileiro.

Vale dizer que, especialmente no que diz respeito às pequenas associações, não existem incentivos públicos para suas atividades, além de responderem a obrigações fiscais, contábeis e administrativas desproporcionais à sua capacidade institucional. Mais grave ainda, no caso de movimentos sociais e grupos não institucionalizados, é que lhes é praticamente vedada, com raras exceções, a possibilidade de participação em Conselhos de Políticas Públicas e outros espaços políticos institucionalizados de decisão. Precisamos, portanto, aprimorar nossa legislação no sentido de fortalecer as organizações voltadas para a esfera pública, por intermédio de uma maior desburocratização.

#### **Registros públicos e procedimentos necessários para o funcionamento de uma associação civil**

Para uma associação ser constituída, não basta a manifestação de uma vontade coletiva, que deve ser registrada em uma ata pública, e a elaboração de um Estatuto Social redigido de acordo com as disposições do Código Civil e da Lei de Registros Públicos. São necessários, ainda, quatro registros obrigatórios, nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal –, os

<sup>32</sup> Além da participação em Conselhos, o Estado estabelece a formalização de grupos populares ou de trabalhadores/as, como uma condicionalidade para o exercício de certos direitos ou acesso a certos benefícios. Podemos citar três casos concretos:

a) necessidade de formalização de associações quilombolas, em nome das quais é conferido o domínio coletivo do território, à comunidade, art. 17 do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.

b) necessidade de formalização de associações extrativistas como condição de assinatura com o Estado de contrato de concessão de direito real de uso e o termo de compromisso com populações tradicionais de reservas extrativistas (Lei 9985/00, art. 14, e Decreto 4329/2002, art. 13);

c) necessidade de formalização de associações de trabalhadores/as rurais e agricultores/as como condição de recebimento de empréstimos e financiamento público à produção.

quais exigem inúmeros requisitos e procedimentos legais que são sistematicamente verificados pelas instâncias administrativas responsáveis. São eles:

*Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas:* Toda associação ou fundação deve, para iniciar suas atividades, registrar-se no Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas, que é o órgão público competente para tal registro, segundo a Lei 6015/73 (Lei de registros públicos). O Estatuto Social elaborado deve ser assinado por um/a advogado/a. Há ainda um custo financeiro para o registro de uma associação civil, o que, para muitos grupos sociais, serve como um desestímulo à formalização jurídica.

*Receita Federal:* Para ter movimentação financeira, toda associação deve se inscrever no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), junto à Receita Federal. Somente a partir desse momento é que poderá abrir conta bancária e receber recursos.

*Prefeitura:* O espaço físico a ser utilizado como sede da associação também precisa ser regularizado perante a Prefeitura Municipal. Para obter o Cadastro de Contribuintes Mobiliários (CCM) e o Alvará de Localização e Funcionamento, a organização deve apresentar o Estatuto Social e a Ata da Assembléia de Constituição, devidamente registrados em cartório, juntamente com o documento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) do local onde funcionará a organização. O citado Alvará deverá ser atualizado periodicamente.

*Ministério do Trabalho:* Quanto à regularização trabalhista, a organização, mesmo que não tenha empregados/as, deve apresentar documentos e informações anuais (Rais – Relação Anual de Informações Sociais, e GFIP – Guia do Fundo de Garantia e Informações à Previdência). Além disso, se quiser contratar empregados/as, deverá (entre outras coisas) registrar-se no INSS – Instituto Nacional da Seguridade Social.

Dependendo da área e da forma de atuação da associação, existem inúmeros registros, títulos e qualificações obrigatórios e/ou facultativos junto ao poder público, tais como:

- Registro no CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social<sup>33</sup>;
- Registro no CNAS – Conselho Nacional da Assistência Social
- Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas);
- Utilidade Pública Federal;
- Utilidade Pública Estadual e Municipal;
- Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip);
- Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas (CNEA).

33 O registro no Conselho Municipal de Assistência Social é obrigatório para as entidades de assistência social.

Para se registrar nesses órgãos públicos, ou obter determinado título ou qualificação concedida pelo poder público, a associação deve cumprir determinados requisitos e apresentar uma série de documentos, entre os quais: relatório de atividades; balanço contábil e patrimonial; atestado de autoridade local (prefeito, juiz de direito, promotor de justiça) de que a organização esteve e está em contínuo funcionamento nos últimos três anos, com exata observância dos princípios estatutários; qualificação completa dos membros da diretoria e atestado de idoneidade moral.

Depois de constituída, toda associação deve, a cada ano, obrigatoriamente prestar informações a diversos órgãos públicos (ver a seguir), além de manter a sua escrituração e livros contábeis atualizados por (um) profissional da contabilidade.

- Declaração de Informações da Pessoa Jurídica (DIPJ), que deve ser prestada à Receita Federal, contendo o balanço contábil e patrimonial anual da organização, assim como as fontes de recursos recebidos, em categorias como: contribuições associativas; venda de bens e prestação de serviços; rendimentos de aplicações financeiras; doações e subvenções. A não entrega dessa declaração anual à Receita Federal no prazo estipulado gera uma multa que deve ser paga pela associação.
- Relação Anual de Informações Sociais (Rais), que deve ser entregue ao Ministério do Trabalho com informações e o perfil de cada empregado/a. Em não havendo empregados/as, deve ser entregue uma declaração negativa;
- Qualquer alteração estatutária ou eleição de novos/as dirigentes deve ser obrigatoriamente informada ao Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas, até mesmo com a qualificação completa dos/as dirigentes e representantes legais. Há um custo financeiro para o registro de qualquer documento no cartório, o qual geralmente deve ter firma reconhecida e atender a outras exigências burocráticas que tornam o processo mais oneroso.

Além desses procedimentos obrigatórios, para as associações que possuem alguns dos títulos, registros e qualificações aqui mencionados, existem outras informações obrigatórias, que devem ser prestadas ao poder público, tais como: relatório anual de atividades; atualização dos dados cadastrais; publicação do balanço contábil e patrimonial.

A existência de inúmeros ritos legais, administrativos, burocráticos e onerosos, faz com que grupos populares e grupos sociais mais vulnerabilizados tenham dificuldade para se institucionalizar e, posteriormente, manter estruturas organizativas

associativas. Ressalte-se que a sociedade brasileira é extremamente desigual, com uma população com baixa escolaridade, cuja ação coletiva é pautada por uma forte tradição oral. Com relação a este ponto, é importante destacar a análise de Iris Young (2000, p.141) para quem *“membros de grupos sociais estruturalmente menos privilegiados são sub-representados na maioria das democracias contemporâneas. Estruturas de desigualdades sociais e econômicas sempre produzem desigualdades políticas e relativa exclusão do processo decisório. Assim, as pessoas das classes populares e da classe trabalhadora não têm seus interesses e perspectivas tão bem representados como os da classe alta ou média.”*<sup>34</sup>

A legislação civil deveria adaptar-se à nossa realidade social (e não o inverso). Nesse sentido, propomos:

*Proposta VIII – Permitir a representação institucional legítima, em Conselhos de Políticas e outros órgãos públicos, de grupos não institucionalizados. Isso já vem acontecendo, timidamente, em alguns espaços participativos, como nos Conselhos de Saúde, e recentemente nas eleições da sociedade civil para o CNAS (gestão 2006-2008), no segmento de usuários da política de assistência social.*

*Proposta IX – Isentar os grupos populares do pagamento de qualquer taxa administrativa para o registro de associações civis e dos posteriores atos constitutivos.*

*Proposta X – As associações civis devem ter um tratamento simplificado e diferenciado com relação ao cumprimento de certas obrigações junto aos órgãos públicos, especialmente junto a Receita Federal e o Ministério do Trabalho. Embora sejam pessoas jurídicas, possuem uma institucionalidade completamente diversa de uma empresa.*<sup>35</sup>

*Proposta XI – Permitir que as associações tenham uma escrituração contábil simplificada, em especial as pequenas associações civis.*

34 Trecho original em inglês: *“Few would deny that members of less privileged structural social groups are under-represented in most contemporary democracies. As I discussed in Chapter 1, structural social and economic inequality often produces political inequality and relative exclusion from influential political discussion. Thus poor and working-class people often do not have their interests and perspectives as well represented as the rich or middle-class”*.

35 Especialmente com relação à Receita Federal, INSS e demais órgãos do Ministério do Trabalho, as associações civis têm o mesmo tratamento que uma empresa privada. O objetivo de fortalecer a formação e expressão de grupos populares nunca será atingido, se os órgãos do Estado brasileiro não forem sensíveis às profundas diferenças institucionais, e de propósito, das associações civis, particularmente as de pequeno porte. Embora sejam pessoas jurídicas, são completamente diversas de empresas privadas. Essas diferenças devem ser refletir em procedimentos e obrigações mais simplificadas no tocante às associações civis na sua relação com os órgãos públicos.

## **Mecanismos de transparência e controle na utilização de recursos públicos**

Como parte de uma esfera pública ampliada, as ONGs e demais associações civis têm a obrigação de serem transparentes, no que diz respeito tanto aos seus projetos, ações e mecanismos de decisão, como em relação à gestão de recursos financeiros. Mesmo em se tratando de organização que não receba recursos públicos, há uma obrigação legal de prestação de contas ao conjunto de seus associados/as. Além disso, as organizações são obrigadas a prestar contas anualmente a quem faz doação, que podem ser pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras.

No caso de uma organização não-governamental receber recursos públicos nacionais, por meio de convênios, a prestação de contas será exaustiva, devendo ser demonstrada a aplicação efetiva dos recursos recebidos mediante apresentação de relatórios da execução físico-financeira do projeto, que são obrigatoriamente analisados pelo Tribunal de Contas. Segundo a jurista Mara Sylvia Zanella Di Pietro, em seu livro *Parcerias na Administração Pública* (Di Pietro, 2002) :*“Na prestação de contas, não basta demonstrar o resultado final obtido com o convênio; é necessário demonstrar que todo o valor repassado foi utilizado na consecução daquele resultado. Vale dizer que o dinheiro assim repassado não muda sua natureza por força do convênio; ele é transferido e utilizado pelo executor do convênio, mantida sua natureza de dinheiro público (no sentido de que está destinado a fim público). Por essa razão, o executor do convênio (no caso uma ONG), é visto como alguém que administra dinheiro público; como tal, está obrigado a prestar contas não só ao ente repassador da verba, como também ao Tribunal de Contas.”* Saliente-se, também, que o Ministério Público é competente para investigar e denunciar qualquer irregularidade cometida por uma “ONG” que lese o interesse público.

Para as organizações que possuem algum título, registro ou qualificação pública, existem outras informações obrigatórias que devem ser prestadas ao poder público, tais como: relatório anual de atividades; atualização dos dados cadastrais; publicação do balanço contábil e patrimonial, dentre outras. Essas informações não são frequentemente sistematizadas pelos órgãos públicos e, muito menos, disponibilizadas à população.

Uma ação importante realizada em anos recentes foi a criação do Portal da Transparência do governo federal (<http://www.portaltransparencia.gov.br/>), que reúne informações sobre todos os convênios firmados pelo governo federal com instituições públicas e com organizações da sociedade civil, vigentes a partir de 1º de janeiro de 1996. O objetivo declarado do Portal é permitir às entidades públicas, a parlamentares e à sociedade em geral um acesso fácil às informações sobre convênios, além de fomentar o controle social dos atos do governo, ampliando assim, sua transparência. É possível, também, verificar junto às entidades municipais, estaduais ou privadas o andamento das atividades realizadas com recursos federais repassados via convênio.

Com relação a algumas propostas em debate no Congresso Nacional, no que se refere à criação de um Cadastro Nacional das ONGs, devemos ponderar que existem atualmente inúmeros cadastros e bancos de dados públicos com informações sobre as associações e fundações (formato legal de uma ONG) atuantes no país. O principal deles é a base de dados da Receita Federal, originada da Declaração de Informações da Pessoa Jurídica e da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), os quais são atualizados anualmente. Além desses, existem outros cadastros públicos de organizações não-governamentais no Ministério da Justiça (organizações tituladas como Utilidade Pública Federal, organizações qualificadas como Oscips e filiais de organizações estrangeiras que atuam no país); no Conselho Nacional de Assistência Social; no Ministério do Meio Ambiente (Cadastro Nacional de Entidades Ambientais - CNEA); no Ministério da Saúde (ONGs que atuam com questões relacionadas a DST/Aids); no Ministério Público (cadastro de fundações), etc. A criação de mais um cadastro poderá, ao invés de atender ao interesse público (maior conhecimento do universo das ONGs), criar uma duplicidade de obrigações e burocracias desnecessárias, em um contexto de inúmeros cadastros que não se comunicam. O problema não é a falta de informações prestadas pelas ONGs, mas, sim, a falta de interesse do poder público em utilizar e sistematizar os dados disponíveis.

Mesmo assim, novas iniciativas podem ser implementadas, no sentido de ampliar a transparência e informações disponíveis sobre a utilização de recursos públicos repassados não só a organizações não-governamentais, mas a qualquer pessoa física ou jurídica, ampliando o controle social. Para tanto, propomos:

*Proposta XII – Garantir acesso universal às informações orçamentárias da União, Estados e Municípios, que pode se dar, em âmbito federal, pelo aprimoramento e a livre consulta aos sistemas públicos de informações públicas já existentes, como o Siafi<sup>36</sup> e o Sigplan<sup>37</sup>.*

*Proposta XIII – A Receita Federal dar publicidade aos dados financeiros e institucionais de que já dispõe, sobre todas as pessoas jurídicas sem fins lucrativos brasileiras, por meio da criação de um banco de dados disponível eletronicamente.*

*Proposta XIV – O Ministério da Justiça disponibilizar eletronicamente todas as informações de que dispõe sobre as organizações qualificadas como Oscip, utilidade pública federal e ONGs estrangeiras atuantes no Brasil<sup>38</sup>, inclusive estatutos sociais e dados sobre os/as dirigentes, ampliando o disposto no art. 17 da Lei 9799/99.*

*Proposta XV – Aprimorar e dar mais visibilidade à iniciativa do Portal da Transparência do governo federal, inclusive, garantindo acesso eletrônico à população e promovendo oficinas em todo o país, a fim de capacitar a sociedade civil a utilizá-lo.*

*Proposta XVI - Desenhar políticas a fim de integrar os mecanismos oficiais de controle (Tribunais de Conta, Ministério Público, Conselhos de Políticas), com as iniciativas cidadãos de controle social (redes, fóruns, observatórios, tribunais populares, dentre outras).*

*Propostas XVII – O governo federal promover a integração das diversas bases de dados existentes, sobre a participação das organizações não-governamentais nas políticas públicas, visando à produção de dados sobre o impacto das mesmas em todos os níveis da política (formulação, monitoramento, implementação e avaliação).*

36 Sistema integrado de Administração Financeira do Governo Federal.

37 Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento.

38 Para que uma associação civil ou fundação estrangeira funcione no país, por meio de criação de sucursais, filiais ou agências, é necessária a autorização do governo brasileiro, a qual se dará mediante a aprovação dos seus estatutos (ou atos constitutivos, nos termos do art. 11º, parágrafo 1º da Lei de Introdução ao Código Civil) pelo presidente da República. Atualmente, a autorização é conferida por ato do ministro da Justiça. Com a autorização, não perde a entidade o seu caráter de estrangeira. Quaisquer prerrogativas conferidas às associações nacionais, que forem além do regime comum de direito privado, somente serão extensivas às associações ou fundações estrangeiras autorizadas, se houver reciprocidade de tratamento nos seus países de origem para as associações ou fundações brasileiras. A autorização de funcionamento de organização estrangeira no Brasil pode ser revogada se a organização deixar de cumprir as obrigações exigidas pelo governo para o seu funcionamento no país.

## Participação nas políticas públicas

As ONGs passam a ser, cada vez mais, um elemento essencial na gestão das políticas públicas, não só no exercício do controle social e na sua execução, como também na realização de parcerias diversas com órgãos públicos, na realização de consultorias, capacitações, estudos, desenvolvimento de projetos pilotos e metodologias inovadoras no campo social.

Contudo, verificamos a existência de mecanismos arcaicos e ineficientes de repasse de recursos para as organizações da sociedade civil, para a realização de ações de interesse público. Por outro lado, os mecanismos institucionais de participação social nas políticas públicas (como os conselhos e conferências) são fragmentados e não dialogam entre si. Em geral, os diversos órgãos estatais, responsáveis pela gestão das políticas públicas no país, ainda não incorporaram uma visão ampliada da esfera pública e a legitimidade das organizações da sociedade civil na co-gestão das políticas.

No caso da execução das políticas, mesmo quando são estabelecidas parcerias com organizações da sociedade civil, muitas vezes a perspectiva não é de fortalecimento das organizações, mas apenas de transferência de responsabilidades. Por exemplo, muitos governos utilizam as entidades da sociedade civil como “quebra-galho” dos problemas do Estado, a fim de evitar contratação de pessoal ou limites impostos pela legislação, como a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Mecanismos antigos, e ainda existentes, de repasse de recursos públicos para entidades sem fins lucrativos como, por exemplo, a subvenção e auxílio, não permitem um efetivo controle social desses recursos, pois eles são repassados de forma discricionária e por meio de critérios não democráticos.

Ressalte-se que esses mecanismos jurídicos, muitas vezes, são utilizados por parlamentares, quando da votação da Lei Orçamentária Anual, para beneficiar determinadas entidades sem fins lucrativos segundo critérios políticos e clientelistas.

Recentemente, o governo federal publicou o Decreto 5.504, de 5 de agosto de 2005 que, sem nenhum tipo de debate com organizações da sociedade civil, estabeleceu que todas as obras, compras, serviços e alienações a serem realizadas por entes públicos ou privados, com os recursos ou bens repassados voluntariamente pela União, sejam contratadas mediante processo de licitação pública, de acordo com o estabelecido na legislação

federal pertinente, com o emprego da modalidade pregão na forma eletrônica. Ou seja, este Decreto estabelece que tanto o município de São Paulo como o Hospital Beneficência Portuguesa, a associação de moradores da Rocinha ou a Associação Quilombola de Conceição das Crioulas, ao estabelecerem convênios com a União, devem realizar o mesmo tipo de procedimento licitatório utilizando a modalidade do pregão eletrônico. Essa norma praticamente inviabilizará a celebração de convênios e termos de parcerias com pequenas organizações da sociedade civil, que não terão estrutura necessária para atender essa disposição normativa.

Para além dos obstáculos burocráticos, os quais irão prejudicar processos socioeducativos do trabalho desenvolvido pelas ONGs, essa nova regra obriga que organizações sem fins lucrativos submetam-se à lógica concorrencial de organizações do mercado, violando sua natureza institucional.

Para evitar que muitas organizações sejam prejudicadas por terem que atender a um dispositivo legal que não lhes cabe, propomos:

*Proposta XVIII – Criar mecanismos de diálogo e de interlocução entre os diferentes espaços de participação e controle social.*

*Proposta XIX – Extinguir as modalidades de subvenção social, auxílio e contribuição como uma forma de repasse de recursos para organizações da sociedade civil.*

*Proposta XX - Estabelecer uma participação mais efetiva e orgânica dos Conselhos de Políticas Públicas em todo o processo de aprovação, monitoramento e avaliação das parcerias do poder público com as organizações não-governamentais, por meio de convênios ou termos de parcerias. Caberá aos Conselhos analisar cada caso isoladamente, ou formular uma política de repasse de recursos para as organizações da sociedade civil, de acordo com cada política pública e a partir de um planejamento anual, a ser (que seria posteriormente) implementado pelo gestor público.*

*Proposta XXI – Incorporar na legislação que regula os convênios muitos dos avanços trazidos pela Lei 9799/99, no que se refere à regulamentação do Termo de Parceria, especialmente alterar a Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional nº 01 de 1997, permitindo que os recursos públicos repassados a entidades privadas via celebração de convênios federais, possam cobrir despesas de custeio das entidades;*

*Proposta XXII – Estabelecer um procedimento único, transparente, democrático e simples de realização de um “concurso de projetos” antes da celebração de um convênio, ou de um termo de parceria<sup>39</sup>, entre o poder público e uma organização da sociedade civil.*

*Proposta XXIII – O Decreto 5.504 de agosto de 2005 deve ser revogado, e criados mecanismos específicos que garantam a eficiência na utilização de recursos públicos, quando repassados para organizações da sociedade civil para a realização de ações de interesse público.*

### **Associativismo produtivo e o movimento da economia solidária**

O associativismo voltado para o desenvolvimento ou facilitação de atividades produtivas vem ganhando destaque no Brasil nos últimos anos. De acordo com dados da pesquisa do IBGE/Ipea<sup>40</sup> (2004), em 1996 o Brasil tinha 4.412 associações de produtores/as rurais; em 2002, esse número passou para 24.897 (um crescimento de 464,3 por cento), o maior crescimento registrado em um campo associativo no período indicado. Esse segmento corresponde, hoje, a 9% do universo associativo brasileiro.

Em outra pesquisa recente realizada pela Secretaria Nacional de Economia Solidária, ligada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE, 2006), em 2005, foram identificados 14.954 empreendimentos econômicos solidários em 2.274 municípios do Brasil. Um importante dado deste levantamento revela que 54% (por cento) desses empreendimentos são constituídos sob o formato associativo. Três dos principais motivos destacados para a constituição desses empreendimentos solidários são: uma alternativa ao desemprego (45%), uma fonte complementar de

<sup>39</sup> O artigo 23 do Decreto 3100/99, que regulamenta a lei das Oscips (9790/99), estabelece que a celebração do Termo de Parceria pode ser feita por meio de concurso de projetos, mas não torna o concurso obrigatório nem estabelece critérios para sua facultatividade.

<sup>40</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

renda para os/as associados/as (44%) e condição exigida para ter acesso a financiamento e outros apoios (29%).

Podemos dizer que o associativismo produtivo é uma forma de organização social para o trabalho, diferente das tradicionais estruturas produtivas baseadas na relação capital–trabalho.

Trata-se de associações, voltadas para a produção e venda de bens e serviços de forma coletiva e solidária. Esse segmento se aproxima da organização cooperativa do trabalho e da produção, e tem uma grande identidade com ela. Talvez tenha uma identidade muito maior com as cooperativas do que com a perspectiva e formato da ação associativa, embora haja algumas especificidades.

Nos últimos anos, a ação dessas organizações vem sendo re-significada pelo movimento da Economia Solidária. O Fórum Brasileiro de Economia Solidária, por exemplo, em sua carta de princípios, afirma, entre outros pontos, que a Economia Solidária ressurge, hoje, como resgate da luta histórica dos/as trabalhadores/as, como defesa contra a exploração do trabalho humano e como alternativa ao modo capitalista de organizar as relações sociais dos seres humanos entre si, e destes com a natureza.

Nesse sentido, qualquer debate sobre o aprimoramento do Marco Legal do associativismo do Brasil deve considerar as necessidades e especificidades desse segmento associativo e, necessariamente, dialogar com a legislação que regula o cooperativismo no país, atualmente em debate no Congresso Nacional (PL 7009/06). Para tanto, propomos:

*Proposta XXIV – Alterar o atual art. 53 do Novo Código Civil que define as associações (Constituem-se associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos), para a seguinte redação: “Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não lucrativos”, a fim de evitar qualquer interpretação no sentido de vetar a realização de atividades, como a venda de produtos e prestação de serviços por associações civis.*

*Proposta XXV – Definir um modelo jurídico mais adequado para o desenvolvimento de atividades produtivas coletivas e solidárias realizadas por grupos de trabalhadores/as, que hoje se situa em um campo nebuloso, entre duas institucionalidades jurídicas*

*(associações e cooperativas). Esse debate não pode se dar de forma fragmentada, tendo em vista que a forma constitutiva desses empreendimentos econômicos solidários é basicamente associativa (54%), seguida por grupos informais (33%) e por cooperativas (11%)<sup>41</sup>*

*Proposta XXVI – Criar um modelo de tributação simplificado, como o Simples - Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Lei 9317/96) - para as associações civis que comercializam produtos e serviços.*

### **Política de incentivos públicos a ações cidadãos**

Não há hoje, no Brasil, uma reflexão aprofundada e uma política pública de fortalecimento da sociedade civil organizada (movimentos sociais, grupos populares, grupos culturais, ONGs), que incentive o desenvolvimento de projetos autônomos e emancipatórios no âmbito da sociedade.

Quando falamos em incentivos no âmbito do debate sobre Marco Legal, em geral, pensa-se na ampliação de incentivos fiscais, tanto para quem doa recursos financeiros para as organizações como por meio de desoneração tributária, através de isenções e imunidades tributárias. Esse é apenas um aspecto de uma política de incentivos públicos a ações cidadãos, que pode conter outros elementos, como acesso a equipamentos públicos e meios de comunicação.

No tocante aos incentivos fiscais, a doações e às isenções e imunidades tributárias, temos hoje alguns mecanismos (vide tabela abaixo) que são insuficientes. As imunidades tributárias (incluindo a “isenção” da cota patronal do INSS) seguem a antiga sistemática de incentivo às organizações de educação, saúde e assistência social. Os incentivos fiscais à doação são restritos e ainda difíceis de serem operacionalizados, em razão da burocracia estatal.

41 MTE (2005)

**Imunidades, Isenções e Mecanismos jurídicos que possibilitam o repasse de recursos públicos indiretos para associações e fundações**

| Mecanismo legal                    | Descrição                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Entidades beneficiadas                                                                                                                                                   | Base Legal                                                               |
|------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| Imunidade de impostos              | É uma limitação constitucional ao Poder da União, Estados e municípios de instituírem impostos sobre determinadas pessoas jurídicas ou situações. Um dos casos previstos na Constituição é a imunidade de impostos sobre o patrimônio, renda ou serviços relacionados com as finalidades essenciais, das entidades de educação e assistência social, sem fins lucrativos.                                                                                                                      | Entidades de educação e assistência social sem fins lucrativos.                                                                                                          | CF/1988 – art. 150, inciso VI, alínea c.<br><br>CTN – art. 14.           |
| Imunidade de contribuições sociais | A Constituição Federal prevê que as entidades beneficentes de assistência social possuam o direito à imunidade das contribuições sociais, mediante a obtenção do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social.                                                                                                                                                                                                                                                                    | Entidade beneficente de assistência social (inclui entidades de educação e saúde).                                                                                       | CF/1988 – art. 195, parágrafo 7º<br><br>Lei 8742/93                      |
| Isenção                            | Embora a União, os Estados e municípios tenham o poder (conferido pela Constituição) de instituir impostos sobre determinados fatos geradores, podem, por meio de lei, isentar determinadas pessoas, coisas ou situações, do pagamento de certos tributos. Como exemplo, podemos citar a isenção das instituições de caráter filantrópico, recreativo, cultural e científico e as associações civis sem fins lucrativos, ao pagamento do Imposto de Renda, prevista no art. 15 da Lei 9532/97. | São aquelas descritas pela Lei (federal, estadual e municipal) que institui a isenção.                                                                                   | CTN – art. 175 a 179.                                                    |
| Incentivos fiscais a doação        | Doações para projetos culturais promovidos por pessoas físicas ou jurídicas, com ou sem fins lucrativos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Entidades que tenham projetos culturais aprovados de acordo com a Lei Rouanet.                                                                                           | Lei 8313/91 (Lei Rouanet)                                                |
|                                    | Doações para entidades portadoras do título de Utilidade Pública Federal, ou qualificadas como Oscips, promovidas por empresas tributadas sobre o lucro real.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Associações e fundações portadoras do título de utilidade pública federal ou Oscip.                                                                                      | Lei 9249/95 (art. 13)<br><br>MP nº 2158-35, de 24/08/2001 (art. 59 e 60) |
|                                    | Doações para os Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente, por empresas tributadas pelo lucro real.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Entidades que trabalham com a temática da criança e do adolescente, cujos projetos forem aprovados pelos respectivos Conselhos dos Direitos da criança e do adolescente. | Lei 8069/90, art. 260                                                    |

Deve-se ressaltar, também, a profunda incompreensão sobre o tipo de trabalho realizado pelas associações e demais entidades sem fins lucrativos por parte das autoridades tributárias, que tendem a considerá-las como empresas, do ponto de vista tributário. Isso tem causado vários transtornos às atividades de inúmeras associações no país. Para a promoção de uma política democrática de incentivos fiscais, propomos:

*Proposta XXVII – Unificar, ampliar e simplificar entendimentos e procedimentos administrativos, com relação aos incentivos tributários às associações civis previstos na legislação.*

*Proposta XXVIII – Criar um sistema de incentivos fiscais a fim de que as pessoas físicas, que doarem recursos financeiros a organizações da sociedade civil, possam abater parte dessa doação no seu imposto de renda devido.*

*Proposta XXIX – Permitir que todas as empresas possam se utilizar dos incentivos fiscais à doação, atualmente existentes e não só àquelas tributadas pelo lucro real.*

*Proposta XXX - Modificar a Lei da Cofins, a fim de garantir a isenção do pagamento da contribuição para as organizações sem fins lucrativos;*

*Proposta XXXI - Criar um espaço obrigatório nos meios de comunicação de massa para que movimentos sociais, grupos populares, grupos culturais, ONGs, possam veicular campanhas e realizar trabalhos de educação e conscientização.*

Ilustrando o quanto esse tema é complexo e polêmico, até fevereiro de 2007, tramitavam no Congresso Nacional 11 proposições relativas ao Marco Legal das ONGs, as quais vêm sendo monitoradas pela Abong. Para chegar a esse número, foram contabilizados apenas os chamados “projetos cabeça”, excluindo da contagem todos aqueles que, porventura, estejam apensos a outros.

Conforme manda o artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ao final de cada legislatura são arquivadas todas as proposições legislativas que ainda estiverem em tramitação, mesmo aquelas que já receberam pareceres. Não serão arquivados os projetos que tiverem recebido parecer favorável em todas as comissões, aqueles já aprovados em turno único ou não, os originários do Senado Federal ou que tenham passado por lá, os de iniciativa popular ou de outro poder, ou do Procurador Geral da República.

Assim, em 31 de janeiro, foram arquivadas oito propostas legislativas que vinham sendo monitoradas por se referirem, direta ou indiretamente, ao marco legal. Dessas, uma teve o desarquivamento solicitado por seu autor, conforme permitido pelo mesmo regimento. Foi o Projeto de Lei 90/99, de autoria do deputado Alberto Fraga (PMDB/DF), e que tem como objetivo radicalizar o controle estatal sobre as ONGs.

Das 11 proposições em andamento, a principal a ser considerada é o Projeto de número 3877/2004, originado no Senado Federal, como produto final da CPI das ONGs (2001), e que pretende dispor sobre o registro e controle das organizações não governamentais. Conforme já dito, a relatora Deputada Ann Pontes manifestou-se pela sua rejeição e agora a proposta aguarda para ser colocada em pauta na CTASP – Comissão de Trabalho, Administração e Serviço público.

### ***As articulações da Abong com o TCU e outras organizações e movimentos em 2006***

Por todo o ano de 2006, a Abong participou do projeto “Diálogo Público”, do Tribunal de Contas da União - TCU. Em cada um dos estados, um/a representante da Abong participou de seminários contribuindo com a discussão sobre controle social. O projeto foi

bem avaliado pela equipe do TCU, que declarou que, em 2007, tem grande interesse em participar de eventos de organizações sociais, na tentativa de ampliar o diálogo e estreitar as relações entre a sociedade civil e o Estado.

Em 22 de novembro, foi realizada em Brasília/DF, uma reunião de organizações e movimentos da sociedade civil, da qual participaram MST, Abong, CESE, Cáritas, dentre outras. Esta reunião teve como objetivo reunir movimentos sociais e organizações da sociedade civil, para discutir os problemas e obstáculos relacionados às parcerias e execução de convênios que envolvam repasses de recursos públicos. Nesta ocasião ocorreram duas audiências, uma com ministro Marcos Benquerer da Costa, do TCU e outra com o ministro Guido Mantega.

O ministro do TCU se mostrou favorável a continuar com o diálogo, e citou a relação já iniciada com a Abong. O então ministro do Planejamento, Guido Mantega demonstrou que o governo está muito preocupado com a questão, afirmando que também vinham sendo pressionados pelo TCU.

Apartir disso, consolidou-se uma articulação de organizações sem fins lucrativos, que passaram a ter seus trabalhos paralisados pela obrigatoriedade de utilização do pregão eletrônico como procedimento para contratação de educadores/as, de recursos humanos e materiais em atividades socioeducativas. Um dos exemplos mais emblemáticos dos transtornos gerados pelo decreto, foi a paralisação dos trabalhos desenvolvidos pela ASA – Articulação do Semi-Árido, no projeto 1 Milhão de Cisternas (P1MC), a partir da vigência do decreto.

Neste sentido, a partir da constituição dessa articulação de organizações, como o MST – Movimento dos Trabalhadores dos Sem Terra, a ASA – Articulação do Semiárido, a CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, a Cáritas, entre outras, houve intensa mobilização e diálogo com o governo para que as entidades sem fins lucrativos não fossem arroladas pelo decreto, sendo obrigadas a adotar instrumentos de mercado para o desenvolvimento de suas ações político-pedagógicas.

Além da inconstitucionalidade do decreto, que modifica a Lei das Licitações, ele estende às entidades sem fins lucrativos, *a posteriori* da firmação do convênio, a obrigatoriedade de um procedimento concorrencial, o pregão eletrônico.

## ***O Pregão Eletrônico: O que é? A quem atinge? O que está sendo realizado?***

Em meio a toda essa discussão que envolve o Marco Legal das ONGs, vem o Decreto 5504/2005, para estabelecer a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. O Decreto exigia regulamentação, que foi dada pela portaria interministerial 217 de 31 de julho de 2006, para estabelecer os prazos e demais regulamentações necessárias.

Em princípio, são atingidos pela nova legislação todo e qualquer ente público ou privado que venha a receber repasses de recursos públicos da União, nas contratações de bens e serviços. Os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação previstos na Lei 8666/93 deverão ser homologados pela instância máxima de deliberação do ente público ou privado, sob pena de nulidade do ato.

Segundo circular 01/2007 da ASA – Articulação do Semi-Árido Brasileiro, a inserção do pregão nas suas dinâmicas significa a morte dos processos educativos com os quais lidam, além de aumentar o atoleiro burocrático que rege as atividades com os órgãos públicos. Tal fato também ocorre com entidades ao longo de todo o território.

A Abong é totalmente a favor da existência de mecanismos de transparência, de publicidade, de economicidade no trato com recurso público e, mesmo, concurso público para acesso a recursos públicos. No entanto, não cabe a aplicação de mecanismos concorrenciais de entidades de mercado para aquelas cuja natureza não é de finalidade lucrativa.

Assim, a exigência de implementação de pregão eletrônico para contratação de serviços e recursos humanos por parte das entidades, posteriormente ao fechamento de convênios, implica na paralisação ou fragilização de trabalhos desenvolvidos. As ações das ONGs no campo do fortalecimento de direitos com recursos públicos, isto é, de toda a sociedade e não apenas governamentais, têm como um de seus principais sentidos o fortalecimento associativo, de processos socioeducativos e de organização da

sociedade civil para construção de direitos coletivos, de participação e controle social – condições fundamentais para a existência de uma democracia forte, ampla e real.

É fato, então, que o procedimento imposto pelo Decreto, e regulamentado pela portaria interministerial, vem atravancar o trabalho realizado por muitas das organizações não-governamentais beneficiárias de repasses públicos da União.

Em parecer encomendado pela Cáritas Brasileira e gentilmente compartilhado por essa organização com a Abong, o jurista Aristides Junqueira afirma que, tanto o decreto quanto à portaria interministerial são inconstitucionais, haja vista que a regulamentação dos repasses de recursos atinentes licitação deveria ser efetivada por lei em sentido formal, e não via decreto e instrução normativa.

O jurista afirma, ainda, que as organizações sociais não precisarão submeter seus contratos ao regime da Lei de Licitações (8666/93), mas sim devem respeitar os princípios regentes das atividades administrativas do Estado, tais como moralidade, impessoalidade, economicidade, entre outras coisas.

Por outro lado, o Tribunal de Contas da União, já emitiu decisão em sentido contrário, conforme acórdão 1070/2003, que afirma a incidência da Lei 8666/93, quando da aplicação de recursos públicos, ainda que geridos por particular.

Assim, é certo que a decisão do TCU é contrária ao interesse das organizações. A favor das entidades há que, tal documento, apesar de criar jurisprudência nesse sentido, não tem força vinculante, ou seja, em outro processo, pode haver decisão diferente. Porém, é inegável o “peso” desta decisão. Quanto ao parecer do jurista Aristides Junqueira, não tem “peso” sobre uma decisão judicial futura, no entanto, as afirmações nele contidas servem como fonte de argumentação.

O desafio atual da Abong centra-se na definição de estratégias que garantam um instrumento com força jurídica, seja do poder legislativo, executivo ou judiciário, que exclua as organizações sociais do alcance das normas instituidoras do pregão eletrônico, ou que lhes tire a validade jurídica tornando-as inaplicáveis de forma definitiva. Mas, para além da questão emergencial, paralisante dos trabalhos, é preciso um debate público denso, de fôlego, que permita refletir sobre qual a natureza da relação entre as entidades sem fins lucrativos e o Estado, e quais as formas democráticas e transparentes de financiamento públicos dessas ações.

Em maio de 2007, acabou por ser publicada<sup>42</sup>, a partir da sensibilização feita pelas entidades junto ao governo, nova portaria suspendendo temporariamente o decreto. Embora seja uma medida paliativa, que não resolve questões fundamentais da relação entre Estado e sociedade civil, ela permite a continuidade dos trabalhos até então paralisados. No entanto, o que está no centro do debate, é a construção de novos parâmetros de relação entre sociedade civil e Estado brasileiro, numa perspectiva que não se pautar por relações utilitárias e instrumentais no uso de recursos por ambas as partes.

Esse debate traz à tona toda a movimentação realizada para a definição do marco legal das organizações da sociedade civil, e de uma regulamentação clara para entidades sem fins lucrativos, permitindo efetivamente, diferenciar quais têm essas características e quais não têm, bem como o sentido de relação com o Estado e as formas de financiamento público para entidades com finalidade pública em suas ações, respeitando a diversidade de projetos políticos e de formas organizativas.

42 É a Portaria Interministerial nº 150 de 18 de maio de 2007.

### A síntese da proposta da Abong, desdobramentos e o estado da arte no Marco Legal das ONGs em junho / 2007 - alguns desafios<sup>43</sup>

Nos últimos anos, foram instaladas 3 Comissões Parlamentares de Inquérito – CPIs, tendo como objeto central organizações não governamentais (ONGs) e sua relação com recursos públicos e com atuação no território nacional. Além disso, tem sido cada vez mais freqüente a presença na mídia dessa sigla, muitas vezes associada à corrupção e desvio de recursos. Quando aparecem positivamente, é de forma bastante superficial, pontual e com trabalhos vinculados a práticas de filantropia privada. Pouca tem sido a visibilidade pública das organizações que atuam no campo da educação para cidadania, da luta por direitos e pela democratização do Estado. Ou seja, há ainda enorme desconhecimento sobre a diversidade de formas de organização da sociedade civil e suas práticas. Há, também, pelas marcas de um estado patrimonialista e de uma sociedade autoritária, muito preconceito e discriminação quanto à atuação dessas organizações voltadas para democratizar o Estado e incidir na transformação do modelo de desenvolvimento vigente.

Como vimos, o debate sobre o Marco Legal das ONGs, dentro da Abong, sempre foi pautado pela ação da identidade política de um campo de organizações da sociedade civil constituídas para defesa, promoção e acesso a direitos. Assim, a partir da Constituição Federal de 1988, propiciadora de substanciais alterações para o universo institucional das ONGs, são criados Conselhos de Políticas Públicas e outros mecanismos de participação cidadã, com participação dos movimentos sociais. Esses instrumentos fomentaram a criação de importantes regulamentações jurídicas como o ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente a LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social e o SUS – Sistema Único de Saúde.

Em 1997, o Governo Federal, por meio do Conselho da Comunidade Solidária, ligado à Presidência da República, realizou uma Rodada de Interlocução Política, da qual a Abong participou e cujo tema era o Marco Legal do Terceiro Setor. O objetivo principal era criar uma regulamentação que permitisse uma flexibilização, com menor burocracia e maior controle, para que as associações e fundações sem fins lucrativos assumissem maiores responsabilidades na execução de políticas públicas. Neste período, ocorreram uma série de debates internos na Abong

<sup>43</sup> Tendo por base os textos da advogada do escritório da Abong em Brasília, Lisandra Arantes, essa conclusão realiza uma síntese dos principais aspectos abordados ao longo do texto, tendo também como referências, informações obtidas nos sites da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e através do trabalho de articulação que vem sendo realizado em torno da temática, além de pesquisas de artigos, jurisprudências, informes e pareceres no ambiente da internet.

sobre as propostas formuladas pela Comunidade Solidária e o posicionamento das ONGs associadas, sendo certa a posição de combater a lógica de Reforma do Estado com base no Estado mínimo e com a precarização das políticas públicas.

Em 1999, foi promulgada a Lei 9790/99, instituindo uma nova classificação às organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, a chamada Lei das Oscips. Um considerável avanço trazido por essa legislação, foi o reconhecimento da pluralidade de iniciativas de interesse público existentes no país. Embora a avaliação da Abong tenha sido a de que o novo instrumento legal não correspondeu às demandas e expectativas de seu campo, ele avançou na medida em que definiu quem eram as organizações de interesse público, excluindo deste rol as iniciativas privadas das áreas de saúde e educação.

Porém, a legislação criou uma relação privilegiada das organizações assim classificadas com o Estado, baseada no repasse de recursos públicos para quem executasse políticas públicas. Após os vetos encaminhados pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, o projeto de lei foi praticamente reduzido à regulamentação do Termo de Parceria, principal instrumento criado pela Lei das Oscips. Esse termo reforçou e privilegiou o repasse de recursos para associações e fundações com a finalidade de prestação de serviços, e pouco se avançou na construção de um Marco Legal que possibilitasse o fortalecimento efetivo das organizações da sociedade civil brasileira.

Para além disso, a Lei das Oscips não interferiu diretamente nos marcos jurídicos anteriores, aumentando ainda mais o arcabouço jurídico na regulamentação do campo.

Outros pontos críticos da legislação, identificados pela Abong foram: (i) a falta de um prazo para que uma organização se classifique como Oscip; (ii) a exigência de uma série de dispositivos especiais nos estatutos sociais das organizações que pretendem se qualificar como Oscip, exigências essas associadas às organizações prestadoras de serviços e que não contemplam a diversidade de associações existentes no país, em especial as que não recebem recursos públicos e organizações populares; por fim, (iii) a legislação faculta ao gestor público o concurso de projetos para a celebração do termo de parceria, quando o concurso deveria ser a regra.

Importantes iniciativas da Abong em relação a suas associadas, no sentido de contribuir para o debate, devem ser salientadas, dentre elas a implementação do Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI), desde 2001. Esse programa

possibilitou uma série de oficinas e debates sobre o tema, contribuiu fortemente para a construção de uma identidade de campo e estimulou a elaboração de diversas publicações e artigos sobre o ambiente legal em que as ONGs estão inseridas.

É importante, também, destacar a publicação da série Manual de Fundos Públicos, que contribuiu para tornar transparente e acessível para as ONGs, informações sobre programas, fundos e políticas públicas federais, e também sobre a previsão orçamentária e a execução desses programas ao longo do período de previsão, gerando dados que contribuíram para o exercício do controle social.

Em 19 de fevereiro de 2001, foi instalada a primeira CPI das ONGs, pautada por uma lógica de controle sobre a ação de entidades que atuam no território da Amazônia. Em princípio, o objetivo da CPI era apurar denúncias de atuação irregular de ONGs. Após ter sido prorrogada por duas vezes, a CPI apresentou seu relatório final em 19 de dezembro de 2002.

Como descrito, o principal resultado foi o encaminhamento do Projeto de Lei do Senado nº 07/2003 que dispõe sobre o registro, fiscalização e controle das organizações não governamentais. Mesmo após importantes alterações feitas no projeto por seus relatores, a proposta legislativa manteve sua lógica controladora do Estado sobre as organizações. Aprovado no Senado, este projeto encontra-se na Câmara dos deputados, sob o nº 3877/2004 e recebeu parecer pela sua rejeição na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, onde aguarda ser colocado em pauta para votação.

No ano de 2006, a Abong participou de diversas atividades relacionadas ao Marco Legal, dentre elas, vale destacar a realização do Fórum Senado Debate Brasil – Cenários e Perspectivas, e a participação no Debate convocado pelo GIFE – Programa Marco Legal.

No Fórum Senado Debate Brasil, a Abong participou ativamente da fase preparatória, em reuniões com a equipe do Senado Federal, opinando sobre temas e nomes importantes para a discussão. Durante o evento, a Abong esteve representada em dois painéis. Na época, os diretores José Antonio Moroni e Jorge Durão participaram, respectivamente dos painéis “Ampliando a Esfera Pública” e sobre “Marco Legal”.

Dentre os conteúdos abordados durante o Fórum, destacaram-se:

- 1) A heterogeneidade do terceiro setor, com tentativas de “mapeamento” desse campo, definição de perfis e de conceitos.
- 2) No que se refere ao marco legal, foi apresentada uma proposta de projeto que declara a inutilidade do título de utilidade

publica, para que este deixe de ser requisito para a concessão do Cebas. Além disso, pela Secretaria Nacional de Justiça, se apresentou a idéia da criação de um Cadastro Nacional de Entidades qualificadas pelo Ministério da Justiça a ser chamado de CNE. Esse cadastro seria “voluntário”, porém, depois de implantado, somente acessariam recursos públicos as entidades cadastradas<sup>44</sup>.

3) No campo do financiamento e sustentabilidade, foram discutidas as formas possíveis de financiamentos e isenções. No que se refere a qual modelo de financiamento das ações das ONGs se pretende, percebe-se a ausência de consenso, principalmente no que diz respeito às isenções, defendida por alguns/as e atacada por outros/as.

4) Na discussão sobre transparência, resgatou-se a premissa da heterogeneidade do chamado Terceiro Setor e a dificuldade de impor medidas que contemplem e sejam possíveis a todas as organizações. Falou-se em diversas formas de dar publicidade às contas e de viabilizar a prestação delas (sites, jornais, etc...).

No debate convocado pelo GIFE, a proposta era discutir a liberdade de organização e funcionamento para organizações da Sociedade Civil, transparência e Controle Social. O evento foi estruturado em painéis temáticos, tendo sido a Abong representada por Lisandra Arantes (escritório de Brasília) no primeiro painel, denominado “Liberdade de Organização e Funcionamento para Organizações da Sociedade Civil”.

Os pontos principais abordados foram: terceiro setor (amplitude do conceito, dificuldades de estabelecer um único marco legal que seja satisfatório a todas as organizações incluídas neste conceito), cadastro nacional de ONGs, legislação atual e entraves burocráticos para o funcionamento. Durante os outros painéis, foram discutidas as alternativas para o processo de transparência, participação dos *stakeholders* (como chamam as organizações, público-alvo, financiadores e público em geral) e recursos públicos.

Apesar de identificar uma clara intenção do GIFE em se aproximar da Abong, o debate reafirmou a dificuldade de grandes fundações em perceber que, no conceito de Terceiro Setor estão incluídas também organizações com um perfil muito diverso, dos mais variados tamanhos e possibilidades, o que incluiria as organizações do universo da Abong, embora essa denominação seja rechaçada entre suas associadas.

Ao final de 2006, nova CPI foi instalada, pelo senador Heráclito Fortes (PFL/PI), a partir de levantamento do TCU sobre irregularidades na prestação de contas de recursos públicos. Ela se

44 Houve manifestações favoráveis e contrárias ao cadastro. No entanto, mesmo não consensuado, posteriormente ao evento, o cadastro citado foi criado pelo Ministério da Justiça.

extinguiu com o fim da legislatura do governo anterior, e serviu mais para contribuir para o acirramento do processo eleitoral nas eleições gerais de 2006 do que para apurar efetivamente qualquer coisa.

No entanto, o senador Heráclito Fortes, nessa nova legislatura, consegue instalar outra vez a CPI. Porém, em acordo entre oposicionistas e governistas, o período a ser investigado foi ampliado para além do inicialmente proposto, que compreendia apenas o primeiro governo Lula (2002-2006). Este se estendeu, então, para desde 1999, abrangendo também o período da gestão de Fernando Henrique Cardoso. Em parte, tal acordo serviu para arrefecer ânimos da CPI, fazendo com que, aparentemente, a motivação para sua implementação diminuísse.

### *O marco legal que buscamos*

A Abong tem defendido, como princípios norteadores da discussão sobre um marco legal fortalecedor das organizações autônomas:

- 1) Uma regulamentação que inclua todas as entidades sem fins lucrativos que atuam no campo social, incluindo as entidades filantrópicas de saúde, educação e assistência social, e que reconheça as diferenças entre os diversos tipos de organizações sem fins lucrativos existentes (entidades de assistência social, clubes recreativos, associações de produtores rurais, ONGs, institutos e fundações empresariais, universidades e hospitais privados);
- 2) Uma norma que reconheça a importância das ONGs para o processo democrático e que fortaleça o tecido organizativo da Sociedade Civil, estabelecendo um conceito amplamente democrático de fim público, valorizando a existência de organizações autônomas - não subordinadas, em sua atuação, aos limites da exigência de complementaridade em relação a políticas governamentais; que trabalham pelo reconhecimento de novos direitos, por vezes ainda não reconhecidos pelo Estado;
- 3) Uma Lei que regule claramente as relações entre o Estado e a Sociedade Civil, no tocante à realização de políticas e/ou ações de interesse público, regulamentando o acesso aos recursos públicos de forma transparente e democrática, garantindo seu controle social e impedindo que as entidades sejam utilizadas por governantes com a finalidade de contornar dispositivos legais, e como forma de terceirizar políticas públicas;

São, portanto, os principais pontos da proposta de construção do Marco Legal defendidos pela Abong:

*Proposta I – Qualquer mudança legislativa ou administrativa que pretenda cercear a liberdade plena de constituição, organização e gestão de uma associação civil deve ser rejeitada ou declarada inconstitucional. Nisso se incluem os seguintes Projetos de Lei em debate no Congresso Nacional: PL 3877/2004 e seus apensos PL3841/2004, PL 2312/2003, PL 3892/2004; PL 4259/2004.*

*Proposta II - Revogar a Lei 91 de 1935, extinguindo o título de Utilidade Pública Federal.*

*Proposta III – Retirar do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) a atribuição de concessão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social para a área da saúde (hospitais filantrópicos) e educação (universidades e escolas). Essa atribuição deve ser exercida pelos respectivos Conselhos e Ministérios da Educação e da Saúde, que deverão regular com mais precisão, com base na perspectiva da Política Pública de Educação e do Sistema Único de Saúde (SUS) as contrapartidas em termos de gratuidade.*

*Proposta IV – Transformar a Resolução do CNAS nº 191 de 10 de novembro de 2005, que regulamenta o art.3º da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8742/93) definindo o que são entidades e organizações de assistência social em Decreto Presidencial.*

*Proposta V - Modificar as exigências para a concessão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social para as entidades de assistência, com base em princípios democráticos e de transparência, reduzindo a imensa burocracia para a concessão e renovação do Cebas (especialmente para as pequenas entidades de assistência social), evitando o envolvimento de conselheiros/as do CNAS em funções cartoriais, a fim de assegurar o pleno cumprimento dos princípios públicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;*

*Proposta VI - Estabelecer prazo mínimo de constituição legal (2 ou 3 anos) para que as associações ou fundações possam se qualificar como Oscip, evitando que o Estado reconheça como de interesse público uma carta de intenções, ou seja, uma organização existente apenas formalmente.*

*Proposta VII - Harmonizar o art. 18 da Lei das Oscips, que estabelece prazo para que as organizações qualificadas com base em outros diplomas legais possam também manter a qualificação como Oscip, com o inciso I, do art. 3º, que inclui a assistência social entre as atividades de interesse público enunciadas na mesma lei. Ou seja, permitir que uma organização que possua o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social ou outro “título” público possa se qualificar como Oscip, evitando paralelismos injustificáveis na legislação.*

*Proposta VIII – Permitir a representação institucional legítima, em Conselhos de Políticas e outros órgãos públicos, de grupos não institucionalizados. Isso já vem acontecendo, timidamente, em alguns espaços participativos, como nos Conselhos de Saúde e, recentemente, nas eleições da sociedade civil para o CNAS (gestão 2006-2008), no segmento de usuários da política de assistência social.*

*Proposta IX – Isentar os grupos populares do pagamento de qualquer taxa administrativa para o registro de associações civis e dos posteriores atos constitutivos.*

*Proposta X – As associações civis devem ter um tratamento simplificado e diferenciado com relação ao cumprimento de certas obrigações junto aos órgãos públicos, especialmente junto a Receita Federal e o Ministério do Trabalho. Embora sejam pessoas jurídicas, possuem uma institucionalidade completamente diversa de uma empresa*

*Proposta XI – Permitir que as associações tenham uma escrituração contábil simplificada, em especial as pequenas associações civis.*

*Proposta XII – Garantir acesso universal às informações orçamentárias da União, Estados e Municípios, que pode se dar, em âmbito federal, pelo aprimoramento e a livre consulta aos sistemas públicos de informações públicas já existentes, como o Siafi<sup>45</sup> e o Sigplan<sup>46</sup>.*

*Proposta XIII – A Receita Federal dar publicidade aos dados financeiros e institucionais de que já dispõe, sobre todas as pessoas jurídicas sem fins lucrativos brasileiras, por meio da criação de um banco de dados disponível eletronicamente.*

*Proposta XIV – O Ministério da Justiça disponibilizar eletronicamente todas as informações de que dispõe sobre as organizações qualificadas como Oscip, utilidade pública federal e ONGs estrangeiras atuantes no Brasil<sup>47</sup>, inclusive estatutos sociais e dados sobre os/as dirigentes, ampliando o disposto no art. 17 da Lei 9799/99.*

*Proposta XV – Aprimorar e dar mais visibilidade à iniciativa do Portal da Transparência do governo federal, inclusive, garantindo acesso eletrônico à população e promovendo oficinas em todo o país a fim de capacitar a sociedade civil a utilizá-lo.*

*Proposta XVI - Desenhar políticas a fim de integrar os mecanismos oficiais de controle (Tribunais de Conta, Ministério Público, Conselhos de Políticas), com as iniciativas cidadãos de controle social (redes, fóruns, observatórios, tribunais populares,).*

*Propostas XVII – O governo federal promover a integração das diversas bases de dados existentes sobre a participação das organizações não-governamentais nas políticas públicas, visando a produção de dados sobre o impacto das mesmas em todos os níveis da política (formulação, monitoramento, implementação e avaliação).*

*Proposta XVIII – Criar mecanismos de diálogo e de interlocução entre os diferentes espaços de participação e controle social.*

45 Sistema integrado de Administração Financeira do Governo Federal.

46 Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento.

47 Para que uma associação civil ou fundação estrangeira funcione no país, por meio de criação de sucursais, filiais ou agências, é necessária autorização do governo brasileiro, a qual se dará mediante a aprovação dos seus estatutos (ou atos constitutivos, nos termos do art. 11º, parágrafo 1º da Lei de Introdução ao Código Civil) pelo presidente da República. Atualmente, a autorização é conferida por ato do ministro da Justiça. Com a autorização, não perde a entidade o seu caráter de estrangeira. Quaisquer prerrogativas conferidas às associações nacionais, que forem além do regime comum de direito privado, somente serão extensíveis às associações ou fundações estrangeiras autorizadas se houver reciprocidade de tratamento nos seus países de origem para as associações ou fundações brasileiras. A autorização de funcionamento de organização estrangeira no Brasil pode ser revogada se a organização deixar de cumprir as obrigações exigidas pelo governo para o seu funcionamento no país.

*Proposta XIX – Extinguir as modalidades de subvenção social, auxílio e contribuição como forma de repasse de recursos para organizações da sociedade civil.*

*Proposta XX - Estabelecer uma participação mais efetiva e orgânica dos Conselhos de Políticas Públicas em todo o processo de aprovação, monitoramento e avaliação das parcerias do poder público com as organizações não-governamentais por meio de convênios ou termos de parcerias. Caberá aos Conselhos, analisar cada caso isoladamente ou formular uma política de repasse de recursos para as organizações da sociedade civil, de acordo com cada política pública a, partir de um planejamento anual, a ser posteriormente implementado pelo gestor público.*

*Proposta XXI – Incorporar na legislação que regula os convênios muitos dos avanços trazidos pela Lei 9799/99, no que se refere a regulamentação do Termo de Parceria, especialmente alterar a Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional, nº 01 de 1997, permitindo que os recursos públicos repassados a entidades privadas via celebração de convênios federais, possam cobrir despesas de custeio das entidades;*

*Proposta XXII – Estabelecer um procedimento único, transparente, democrático e simples, de realização de um “concurso de projetos” antes da celebração de um convênio, ou de um termo de parceria<sup>48</sup>, entre o poder público e uma organização da sociedade civil.*

*Proposta XXIII – O Decreto 5.504 de agosto de 2005, deve ser revogado e criados mecanismos específicos que garantam a eficiência na utilização de recursos públicos, quando repassados para organizações da sociedade civil para a realização de ações de interesse público.*

*Proposta XXIV – Alterar o atual art. 53 do Novo Código Civil, que define as associações para a seguinte redação: “Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não lucrativos”, a fim de evitar qualquer interpretação no sentido de vetar a realização de atividades como a venda de produtos e prestação de serviços por associações civis.*

<sup>48</sup> O artigo 23 do Decreto 3100/99, que regulamenta a lei das Oscips (9790/99), estabelece que a celebração do Termo de Parceria pode ser feita por meio de concurso de projetos, mas não torna o concurso obrigatório nem estabelece critérios para sua facultatividade.

*Proposta XXV – Definir um modelo jurídico mais adequado para o desenvolvimento de atividades produtivas coletivas e solidárias, realizadas por grupos de trabalhadores/as, que hoje se situam em um campo nebuloso, entre duas institucionalidades jurídicas (associações e cooperativas). Esse debate não pode se dar de forma fragmentada, tendo em vista que a forma constitutiva desses empreendimentos econômicos solidários é basicamente associativa (54%), seguida por grupos informais (33%) e por cooperativas (11%)<sup>49</sup>.*

*Proposta XXVI – Criar um modelo de tributação simplificado, como o Simples - Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Lei 9317/96) - para as associações civis que comercializam produtos e serviços.*

*Proposta XXVII – Unificar, ampliar e simplificar entendimentos e procedimentos administrativos, com relação aos incentivos tributários às associações civis previstos na legislação.*

*Proposta XXVIII – Criar um sistema de incentivos fiscais, a fim de que as pessoas físicas, que doarem recursos financeiros a organizações da sociedade civil, possam abater parte dessa doação no seu imposto de renda devido.*

*Proposta XXIX – Permitir que todas as empresas possam se utilizar dos incentivos fiscais à doação atualmente existentes, e não só aquelas tributadas pelo lucro real.*

*Proposta XXX - Modificar a Lei da Cofins, a fim de garantir a isenção do pagamento da contribuição para as organizações sem fins lucrativos;*

*Proposta XXXI - Criar um espaço obrigatório nos meios de comunicação de massa para que movimentos sociais, grupos populares, grupos culturais, ONGs, possam veicular campanhas e realizar trabalhos de educação e conscientização.*

## Referências Bibliográficas

- AVRITZER, Leonardo. *Um desenho institucional para o novo associativismo*. *Lua Nova*, Revista de Cultura e Política, São Paulo, n.39, 1997, p.148-174.
- BEVILAQUA, Clovis. *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil comentado por Clovis Bevilacqua – Vol I*. 5.ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1936.
- BRAGA, Leopoldo. *Do conceito jurídico de “Instituições de Educação ou de Assistência Social”*. Rio de Janeiro: s.n., 1971.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. *Lua Nova*, Revista de Cultura e Política, São Paulo, n.45, 1998.
- CICONELLO GANANÇA, Alexandre. *Associativismo no Brasil: características e limites para a construção de uma nova institucionalidade democrática participativa*. Dissertação de mestrado: Brasília, UNB – Instituto de Ciência Política, 2006.
- COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. *Sociedad Civil y Teoría Política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. São Paulo: Atlas, 2002.
- DOIMO, Ana Maria. Pluralidade religiosa à brasileira, associativismo e movimentos sociais em São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.) *A participação em São Paulo*. São Paulo: Ed. Unesp, 2004, p. 11-57.
- DURÃO, Jorge Eduardo Saavedra; LANDIM, Leilah. *A criação de um novo Marco Legal para o Terceiro Setor no Brasil*. Disponível na página eletrônica [www.abong.org.br](http://www.abong.org.br).
- IBGE. *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil – 2002*. 2.ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.
- JACCOUD, Luciana; BARBOSA, Frederico. *Levantamento sobre conselhos municipais na área social* (Nota de informação). Brasília: Ipea, 2003. (Mimeogr.)
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1963.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 16.ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1991.

- MTE – Ministério do Trabalho e Emprego. *Atlas da economia solidária no Brasil – 2005*. Brasília: MTE/Senaes, 2006.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.
- PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil – vol. I*. Rio de Janeiro: Forense, 1991.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SCHERER-WARREN, Ilse; LÜNCHMANN, Lígia Helena Hahn. Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil – Introdução. *Política e Sociedade*, Revista de Sociologia Política, n.5, out. 2004.
- TATAGIBA, Luciana. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.) *A participação em São Paulo*. São Paulo: Ed. Unesp, 2004, p.323-370.
- TEIXEIRA DE FREITAS, Augusto. *Consolidação das leis civis*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2003.
- YOUNG, Iris Marion. *Inclusion and Democracy*. Cornwall: Oxford University Press, 2000.

### ***Leis federais***

- Lei 5172/66 - Código Tributário Nacional (artigos 14 e 175 a 179);
- Lei 91/35 - Institui o título de Utilidade Pública Federal;
- Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988. (artigo 5º, incisos XVIII e XIX; artigo 150 e artigo 195);
- Lei 8069/90 (artigo 260) - dispõe sobre o estatuto da criança e do adolescente;
- Lei 8313/91 – Lei Rouanet – Institui o programa nacional de apoio a cultura (PRONAC) e dá incentivos fiscais à doações para projetos culturais;
- Lei 8666/93 – Lei de Licitações - regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da administração pública;
- Lei 8742/93 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS);
- Lei 9249/95 - altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e estabelece incentivos fiscais sobre doações que especifica;
- Lei 9317/96 – Institui o SIMPLES (Sistema integrado de pagamento de impostos e contribuição das micro empresas e das empresas de pequeno porte)
- Lei 9637/98 – Lei das Organizações Sociais - dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais;
- Lei 9608/98 – Lei do Voluntariado;
- Lei 9790/99 – Lei de OSCIP - Institui a qualificação de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) para associações e fundações;
- Lei 9985/00 -regulamenta o art. 225, par. 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal e institui o sistema nacional de unidades de conservação (populações tradicionais e reservas extrativistas);
- Lei 10.406/2002 – Novo Código Civil (artigos 53 e seguintes);

- Lei 11.127/05 - altera os arts. 54, 57, 59, 60 e 2.031 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o código civil, e o art. 192 da lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005.

### ***Medidas Provisórias***

- Medida provisória 2182-18, de 23 de agosto de 2001 – institui no âmbito da União a modalidade de licitação denominada pregão, para a aquisição de bens e serviços comuns.

### ***Decretos***

- Decreto 3100/99 – regulamenta a lei 9.790/99, (Lei de Oscips) e institui e disciplina o termo de parceria;
- Decreto 4329/02 – dispõe sobre a unificação de recursos movimentados pelo tesouro nacional e a abertura e manutenção de contas em moeda estrangeira pela união, no país e no exterior;
- Decreto 4887/03 – regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do ato das disposições constitucionais transitórias.
- Decreto 5504/05 – Institui o pregão, preferencialmente na forma eletrônica, como forma licitatória obrigatória, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União.

### ***Resoluções, Portarias e Instruções Normativas***

- Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional número 01 de 1997 – Regulamenta o Termo de Parceria;
- Resolução 17 de 1989 da Câmara dos Deputados – institui o Regimento Interno da Câmara dos Deputados;
- Resolução CNAS, 191 de 10 de novembro de 2005 – visa regulamentar o artigo 3º da Lei 8742/93;
- Portaria Interministerial 217 de 31 de julho de 2006 – regulamenta o Decreto 5504/05;

- Portaria Interministerial 150 de 18 de maio de 2007, suspende a obrigatoriedade do pregão eletrônico até a data de 31 de março de 2008, para os convênios ou instrumentos congêneres firmados com entidades privadas sem fins lucrativos;

### ***Projetos de lei citados***

- PLS 07/2003 – autoria da Comissão parlamentar de Inquérito das organizações não governamentais (CPI das ONGs) - dispõe sobre a regulamentação, fiscalização e controle das organizações não governamentais;
- PLS 246/2002 – autoria do Senador Mozarildo Cavalcanti (PTB/RR) - estabelece condições para o registro, funcionamento e fiscalização das organizações não governamentais;
- PL 3877/2004 - autoria do Senado Federal (PLS 07/2003) - dispõe sobre a regulamentação, fiscalização e controle das organizações não governamentais;
- PL 2.312/2003 - autoria da Comissão de Legislação Participativa - dispõe sobre a criação do Cadastro Nacional de Organizações Não-Governamentais (apenso ao PL 3877/2004)
- PL 3841/2004 - autoria do deputado José Santana de Vasconcellos (PL/MG) - dispõe sobre as regras para o registro de organizações não-governamentais – ONGs e estabelece normas para a celebração de convênio entre aquelas e o Poder Público (apenso ao PL 3877/2004);
- PL 3.892/2004 - autoria do deputado Ivan Ranzolin (PP/SC) - dispõe sobre a obrigatoriedade de cadastramento pelo Poder Executivo de Organizações Não-Governamentais estrangeiras que atuem ou pretendam atuar no Brasil (apenso ao PL 3877/2004);
- PL 4574/2004 – autoria do deputado Ronaldo Vasconcellos (PTB/MG) - torna possível às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público manter a qualificação obtida com base em diplomas legais diversos;
- PL 4259/2004 - autoria do deputado Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB/SP) - altera o Código Civil, para estender a fiscalização do Ministério Público às Organizações Não Governamentais que realizem parcerias com o Poder Público.

