

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

**A REFORMA DO MARCO LEGAL DO TERCEIRO SETOR  
NO BRASIL:  
A CRIAÇÃO DA LEI DAS OSCIP (LEI 9.790/99)**

Autora: Elisabete Roseli Ferrarezi

Tese apresentada ao Departamento de Sociologia da  
Universidade de Brasília/UnB como parte dos  
requisitos para a obtenção do título de Doutora.

Brasília, março de 2007

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

**TESE DE DOUTORADO**

**A REFORMA DO MARCO LEGAL DO TERCEIRO SETOR  
NO BRASIL:  
A CRIAÇÃO DA LEI DAS OSCIP (LEI 9.790/99)**

Autora: Elisabete Roseli Ferrarezi

Orientador: Dr. Danilo Nolasco Cortes Marinho (SOL/UnB)

**Banca Examinadora**

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio - EAESP-FGV/SP  
Prof. Dra. Fernanda A. Fonseca Sobral - SOL/UnB  
Prof. Dr. Caetano E. Pereira de Araújo - SOL/UnB  
Prof. Dr. Benicio Viero Schmidt - CEPPAC/ UnB  
Prof. Dr. Arthur T. M.Costa- SOL/UnB (suplente)

*“A modernização em quase todos os lugares, com seus muitos benefícios, teve conseqüências danosas; não se pode esperar que mais modernização venha a enfrentar os problemas que ela ajudou a criar” (Anthony Giddens, 1996: 182).*

*“A lei realmente pode estabilizar e legalizar uma mudança já ocorrida, mas a mudança em si é sempre resultado de ação extra-legal” (Hannah Arendt 1999:73).*

## DEDICATÓRIA

*Aos meus avôs que saíram de suas terras na modernidade com a esperança de uma vida melhor no Brasil. Aos meus pais que ao migrarem do campo para a cidade de São Paulo acreditaram na possibilidade do novo acontecer. Às irmãs, aos meus irmãos e sobrinhos que são maravilhosos.*

## **Agradecimentos**

Às amigas Izilda, Marianne, Julia Ximenes e Katia Torres pela amizade e carinho que me nutriram. Ao Marcelo Ramos, Kaiser, Chelen e Frederico, minha família em Brasília. À Marianne Nassuno com quem além de dividir questionamentos e idéias sobre participação e democracia, compartilhei as questões da vida. Ao Marcelo, pelos nossos anos juntos preciosos.

À Marcia, irmã querida, Kaká Chagas, Izi, Daniela, Tati e Methab, amigos imprescindíveis pela companhia e apoio no momento de mudança da vida pessoal.

A Daniel Ximenes, que pacientemente leu a tese e produziu questionamentos frutíferos. À Marianne, pela atenta leitura das conclusões. Ao Chico Gaetani, pelas indicações bibliográficas valiosas. Ao Ronieri e Marcelo, incentivadores no exame de admissão do doutorado. Aos colegas da ENAP, Paulo, pela revisão da introdução e conclusão, Samuel, Adélia, Lígia e Larissa, pelo apoio na tradução do resumo na última hora.

Ao meu orientador Danilo Marinho, pelo acolhimento, encorajamento e confiança na condução do processo.

Aos entrevistados que me atenderam e me auxiliaram a recontar uma história, Ruth Cardoso, Augusto de Franco, Silvio Santana e Humberto Mafra.

À Helena Kerr e ao Paulo Carvalho, dirigentes da ENAP, pela compreensão da vida de uma estudante. À Kledina querida, assistente na edição e procura de textos. À Sonia Amorim, pelos conselhos e bom humor contagiante. À Alecksandra dos Santos, Kalil Pires e Walter Correia pelo incentivo à formação continuada dos especialistas em políticas públicas. A redação da tese foi realizada em período de licença de um ano concedida nos termos da Portaria SEGES n. 26/2005 e autorizada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Ao pessoal da Biblioteca da ENAP, em especial, Inácio, e à biblioteca da UnB, em especial, o Comut, que permitiu o acesso a teses de outras universidades.

Aos meus mestres, Octávio Ianni e Paulo Freire, pelos ensinamentos. Com admiração, aos meus professores e professoras da sociologia da Unb. Às professoras Maria Francisca Coelho e Maria das Graças Rua pelas críticas e sugestões ao projeto. Ao Abílio e Evaldo, sempre solícitos.

## ÍNDICE

Introdução .....	9
Capítulo 1 - Estado e sociedade na modernidade: as mudanças no processo de globalização ..	14
1.1 Globalização, modernidade e crise do Estado .....	19
1.2 O contexto das reformas de Estado .....	34
1.3 A Reforma do Estado no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso.....	41
1.3.1 Críticas à Reforma Administrativa .....	47
1.4 Novos arranjos institucionais e novos atores nas políticas públicas .....	54
1.4.1 Novos arranjos de políticas públicas no Brasil: a mudança do modelo de provisão estatal na proteção social.....	60
Capítulo 2 - Metodologia .....	68
2.1. Principais conceitos de políticas públicas utilizados .....	80
Capítulo 3 - Estado e organizações da sociedade civil na democratização: a entrada do terceiro setor no debate .....	95
3.1. Democracia e a ocupação de espaços dialógicos .....	97
3.2. Conceitos de terceiro setor .....	108
3.3. Origens do terceiro setor no Brasil e o potencial democratizador.....	116
3.4 Títulos e qualificações fornecidos pelo Governo Federal às OSC .....	125
Capítulo 4 - Estudo de caso: a reforma do marco legal do terceiro setor e a Lei 9.790/99 que criou a qualificação de OSCIP e o termo de parceria .....	131
4.1. O ideário do Conselho da Comunidade Solidária e a crítica de setores ligados à assistência social e à oposição .....	133
4.2. A elaboração da política: a consulta e a negociação na primeira rodada de interlocução política do marco legal do terceiro setor (1997).....	146

Quadro 1 - Resumo dos documentos, ações e datas das Rodadas de Interlocução até a aprovação da Lei 9.790/99 .....	155
4.2. 1. O tratamento dos temas na primeira rodada (reunião de 6/10/97) .....	156
• Registros e Cadastros Administrativos .....	157
• Contratos e Convênios.....	160
• Mecanismos de Auto-Regulação .....	161
• Mecanismos Institucionais de Responsabilização .....	163
• Doações e a busca de um novo modelo de financiamento .....	165
4.2.2. Encaminhamentos dos temas na primeira rodada (reunião de 6/10/97) .....	171
Quadro 2 - Resumo dos temas e objetivos dos Grupos de Trabalho (6/10/97) .....	173
4.3. A elaboração da política: os resultados dos Grupos de Trabalho na segunda rodada de interlocução (4/05/1998) .....	174
4.3.1 O debate das propostas dos GT na rodada de 4 de maio de 1998 .....	179
• Objetivos da Lei das OSCCP (OSCIP).....	184
• Os critérios para a qualificação como OSCIP.....	185
Quadro 3 – Regras obrigatórias para o estatuto de OSCIP .....	187
• O Termo de Parceria .....	188
Quadro 4 - Comparação entre OSCIP e outras titulações .....	189
4.3.2 Posição dos atores em relação às principais propostas .....	190
Quadro 5 – Posição dos atores em relação aos principais temas da reforma.....	192
4.4. Formulação da política: a negociação do Projeto de Lei no Poder Legislativo.....	199
Capítulo 5 - Análise da política pública: da agenda à aprovação da Lei das OSCIP.....	213
5.1. A corrente política: o contexto em que ocorreu a reforma do marco legal do terceiro setor	214

5.2 A identificação do problema e a agenda.....	220
5.3. A reforma enquanto política pública: empreendedores e as alternativas.....	224
5.3.1 Os empreendedores da política pública .....	224
5.3.2 Formação de idéias e as alternativas.....	236
5.4. As conexões feitas pelos empreendedores.....	243
5.5 A corrente da política no Legislativo.....	246
Considerações Finais.....	252
Referências Bibliográficas .....	273
Resumo .....	284
Abstract.....	284
Resumé .....	285
Lista de Siglas e abreviaturas utilizadas .....	286
Anexo I – Resumo da metodologia da Interlocação Política e temas abordados .....	288
Anexo II – Conselheiros da Comunidade Solidária (1995-2002) .....	290
Anexo III – Participantes da Sexta Rodada de Interlocação Política sobre marco legal do terceiro setor excluídos os conselheiros (Início em julho de 1997) .....	293
Anexo IV – A Lei 9.790 de 23 de março de 1999 .....	294
Anexo V – Comparação da proposta do Executivo e o Substitutivo ao PL 4.690/98 .....	300
Anexo VI – Os produtos e a continuidade da reforma do marco legal do terceiro setor (2001-2002).....	307

## **Introdução**

O principal objetivo desta tese é compreender quais foram os principais fenômenos políticos e sociais, que propiciaram ao tema da reforma da legislação relativa ao terceiro setor - tema polêmico e ainda desconhecido à época de sua realização - entrar na agenda governamental. Como o tema não era urgente, nem representava uma crise, elementos geralmente apontados na literatura como impulsionadores de ações públicas, importa compreender de que modo se desenvolveu como problema prioritário nos processos decisórios, tendo êxito com a promulgação da Lei 9.790/99, que criou a qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) para as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos.

Era comum a visão no Governo de que as organizações da sociedade civil (OSC) não tinham condições de desenhar e implementar políticas, sendo estas tarefas exclusivas do Estado, por meio seus representantes eleitos. Essa discussão estava associada à idéia de circunscrição do interesse público ao que pertence ao Estado, comum na maioria dos autores clássicos.

O surgimento de um modo de conceber a realidade social que a Comunidade Solidária tentava difundir, em que comparecem relações de parceria entre Estado e sociedade, relaciona-se diretamente aos movimentos e associações advindos da luta pela redemocratização brasileira que dão origem ao terceiro setor, e ao contexto mundial de transformações sociais, políticas e econômicas, cujos discursos e práticas modificaram delimitações clássicas entre o papel da esfera pública e o da esfera privada.

Nos países desenvolvidos, foram realizadas reformas que mudaram de forma significativa os papéis do Estado, do mercado e da sociedade. Ocorreu uma reordenação dos princípios organizadores da vida social e da ordem mundial, com transformações nos princípios de território e do poder, possibilitando a criação de novas formas de organização social. O Brasil participa do movimento das reformas administrativas e pró-mercado entre 1985 e 1997. A agenda pública reformista da Constituição de 1988 tinha como impulso as idéias de descentralização, para promover maior autonomia e agilidade, de desburocratização,

visando eficiência e efetividade, e de democratização, por meio de mecanismos que tornassem o setor público mais transparente, ampliando o controle social sobre a gestão pública. O Governo Fernando Henrique Cardoso deu continuidade às reformas, destacando-se para o nosso caso a reforma administrativa, que propunha mudanças na estrutura organizacional e de gestão, e pretendia redefinir o papel do Estado, sua forma de intervenção, e sua forma de se relacionar com a sociedade.

A abertura propiciada pela Constituição de 1988 possibilitou novas formas de participação em políticas sociais por meio de Conselhos e a ascensão das formas alternativas de provisão de políticas sociais, com parcerias entre setor público e setor privado sem fins lucrativos, que eram experimentadas nos governos locais desde a segunda metade dos anos 80. Assim, passam a fazer parte do discurso progressista, que aliava essa prática à reforma do Estado, à aproximação do cidadão, à maior adequação dos serviços públicos às necessidades e demandas sociais, à possibilidade de controle e participação social, e à descentralização.

Em decorrência da influência desse discurso e da reforma gerencial, a partir dos anos 90, novos arranjos institucionais de políticas com a cooperação das OSC passam a ser incorporados e incentivados em programas do Governo Federal. A idéia da participação do setor público não estatal do Plano Diretor da Reforma do Estado se somou à proposta do Conselho da Comunidade Solidária, cujo ideário voltado para o fortalecimento da sociedade civil possibilitou que o tema da reforma da legislação relativa ao terceiro setor entrasse na agenda decisória do Governo Federal. A concepção favorável à promoção de relações de parceria, presente na proposta programática do Conselho, constituiu uma mudança considerável se comparada à relação de antagonismo predominante desde a ditadura militar. O pressuposto da disseminação de novos arranjos institucionais pela Comunidade Solidária era que a reconstrução do Estado passava pelo fortalecimento e pela publicização de suas ações e, por isso, envolvia também a redefinição de suas relações com a sociedade civil.

O arcabouço conceitual da Lei das OSCIP foi influenciado por alguns dos princípios da reforma gerencial proposta pelo Governo Federal, pelas mudanças nos papéis do Estado e da sociedade, e pelo projeto político da Comunidade Solidária que foi fortalecido pela formação

de idéias da comunidade de política das OSC que estava debatendo a legislação. A Lei 9.790/99 pretendia institucionalizar uma prática antiga, mas insuficientemente regulamentada, até então, que era a atuação pública de atores privados sem fins lucrativos.

Nesse sentido, a importância da pesquisa se relaciona à análise de uma inovação: a construção de uma legislação que reconhece a existência de organizações privadas com fins públicos, num contexto mundial de mudanças. Por um lado, vincula-se ao debate sobre a presença de novos atores na cena social brasileira, fundamentais na democratização, que auxiliaram na construção de uma esfera pública ampliada por meio da participação autônoma em políticas públicas e por meio dos novos espaços públicos conquistados, inclusive no âmbito do Estado. Por outro lado, relaciona-se à globalização e à intensificação da modernidade reflexiva, ao declínio do Welfare State, e às reformas de Estado, que modificaram os papéis tradicionais do Estado Nação.

Para discutir esse objeto recorreremos à teoria da modernidade reflexiva para a compreensão do contexto, o que permite analisar as mudanças que ocorreram no Estado e na sociedade enquanto produtos das relações entre cidadãos reflexivos e as instituições. Para o estudo de caso, agregamos, para a análise, as teorias de política pública, particularmente as que discutem a formação da agenda de um ponto de vista multidimensional. São considerados outros aspectos para determinar como um problema alça o topo da agenda decisória para além da racionalidade que coloca a resolução de problemas pelos governos em primeiro plano. A atuação do governo não é entendida meramente como a formulação de respostas racionais a diagnósticos técnicos. O estabelecimento da agenda se dá em função dos meios pelos quais as autoridades tomam conhecimento das situações e das formas pelas quais elas foram definidas como problema. Nesse sentido, os empreendedores do Conselho da Comunidade Solidária alocaram recursos consideráveis no convencimento das autoridades sobre suas concepções acerca do problema: o não reconhecimento institucional e legal das ONGs de novo tipo, que surgiram durante a democratização e a importância de seu fortalecimento enquanto meio para gerar capital social nas comunidades, sem o qual não haveria desenvolvimento social.

Participantes capazes de fazer conexões entre o problema e propostas de política pública, bem como contextos políticos e instituições favoráveis, tornaram possível uma

mudança de direção na política pública relacionada ao terceiro setor, que tinha regulação antiga, restrita a algumas áreas e a alguns tipos de organização tradicionais.

Analisar a realidade social a partir dos efeitos da reflexividade social aumentada, da globalização e da democratização brasileira permite entender o questionamento que é feito às instituições e a mudança nos papéis da política e da sociedade. Desse modo, pretende-se alcançar uma interpretação dinâmica acerca das mudanças em que se situa a reforma do marco legal do terceiro setor, que não podem ser explicadas de forma monística.

Tendo por referência esse marco teórico da modernidade reflexiva, o primeiro capítulo discute os processos relacionados ao contexto desta pesquisa: a crise e a reforma do Estado de Bem Estar Social; a reflexividade social, a globalização, e a democratização da vida pessoal e da esfera política; a subpolítica, a abertura à participação social e os novos arranjos institucionais de políticas públicas; o descontentamento com a democracia representativa; e, por fim, os poderes de agenda do Poder Executivo sobre o Legislativo em nosso País.

O segundo capítulo apresenta a justificativa das estratégias de pesquisa escolhidas que levaram à utilização do estudo de caso para a análise do fenômeno de criação da lei das OSCIP. Discute os principais conceitos de políticas públicas empregados e a escolha do arcabouço teórico desenvolvido por John Kingdon como uma teoria de médio alcance para a análise empírica.

O surgimento do terceiro setor no Brasil e sua problematização, a ocupação do espaço público por atores privados com finalidade pública e o anacronismo da legislação brasileira para atender a essa nova realidade são discutidos no capítulo 3. O debate sobre o alcance e os limites da democracia dialógica, de Anthony Giddens, auxilia-nos na compreensão da atuação dos novos atores no processo de ampliação da esfera pública na democratização, bem como lança as bases para a compreensão de um espaço criado pelo Conselho da Comunidade Solidária para a construção conjunta da lei, a Interlocação Política entre atores governamentais e atores da sociedade.

No quarto capítulo, desenvolvemos a narrativa do estudo de caso, que se concentra no período que vai da formação da agenda, até a formulação da Lei 9.790/99, que criou uma nova regulação para o terceiro setor. Tratamos das proposições conceituais que embasaram a

reforma coordenada pelo Conselho da Comunidade Solidária, do contexto político-institucional, analisamos a construção das alternativas e as modificações que ocorreram no Substitutivo, os diferentes interesses e principais embates políticos dos atores envolvidos durante a elaboração e formulação das propostas para a lei, tentando responder às perguntas: Como foram criadas as propostas? Como foi o processo de negociação e obtenção de consenso entre os atores do Estado e da sociedade para elaboração e aprovação da Lei? Como se enfrentou a resistência de OSC e segmentos corporativos, como os ligados à assistência social e filantropia? Como foi a negociação entre os atores do governo, da sociedade e do Legislativo durante a discussão da lei na Câmara dos Deputados?

No capítulo 5, analisamos o estudo de caso, utilizando a teoria da modernidade reflexiva e análise de políticas públicas, principalmente, os conceitos desenvolvidos por Kingdon. Segundo nossa hipótese central, foi uma combinação particular de fatores que proporcionou a janela de oportunidade para que a reforma do marco legal do terceiro setor e seu produto principal, a criação da lei das OSCIP, entrasse na agenda do Executivo. A reforma ocorreu de acordo com algumas combinações dos elementos problemas, soluções, decisores e política pública, num contexto político propício, e com empreendedores que souberam fazer as conexões entre estas dinâmicas. Também discutimos a janela que se abriu quando da aprovação da lei na Câmara dos Deputados e as relações que o Poder Executivo estabeleceu com o Poder Legislativo naquele momento.

Nas considerações finais, destacamos as principais contribuições da tese em relação à interligação da teoria da modernidade reflexiva com a análise da política pública para compreensão dos fenômenos pesquisados, com destaque para a discussão sobre o caráter dialógico da construção da lei das OSCIP e sobre o padrão predominante do poder de agenda do Executivo sobre o Legislativo. Por fim, identificamos as principais questões para a continuidade da pesquisa.

## Capítulo 1 - Estado e sociedade na modernidade: as mudanças no processo de globalização

Para discutir a reconfiguração do papel do Estado e as mudanças pelas quais passou nas últimas décadas - o que veio a possibilitar a entrada da reforma da legislação relacionada ao terceiro setor na agenda governamental -, recorreremos aos conceitos de modernidade, de reflexividade e de globalização de Anthony Giddens para contextualizar esse processo mundial e como o Brasil nele se inseriu.

Interessa-nos sua interpretação descontinuísta do desenvolvimento social moderno, segundo a qual as instituições sociais, sob alguns aspectos, são únicas - diferentes em forma de todos os tipos de ordem tradicional. Isso ocorreu de uma maneira sem precedentes, alterando os modos de vida produzidos pelas ordens sociais tradicionais (Giddens, 1991:10, 13-14). A modernidade nos interessa na medida em que criou, por um lado, um tipo de comunidade social que contrasta com os Estados pré-modernos - o Estado-Nação, que passou a ser modelo principal no pós-guerra e símbolo coletivo importante da modernidade simples<sup>1</sup> (Giddens, 1991:22). E, por outro lado, porque com o desenvolvimento das instituições modernas, nas últimas cinco décadas, as sociedades e a natureza sofreram perturbações e incertezas de variadas ordens - que o autor chama de *incerteza artificial*<sup>2</sup> - um mundo 'descontrolado',

---

<sup>1</sup> Para Giddens (1991:65), as dimensões institucionais básicas da modernidade são a vigilância, o controle dos meios de violência monopolizado no território, o industrialismo e o capitalismo. As sociedades capitalistas são um subtipo específico das sociedades modernas, que contam com características institucionais específicas. A natureza competitiva e expansionista do capitalismo implica que a inovação tecnológica tende a ser constante e difusa. A economia é insulada das outras arenas sociais e políticas e tem influência sobre outras instituições. O insulamento do Estado e da economia se fundamenta sobre a proeminência da propriedade privada dos meios de produção e a autonomia do Estado é condicionada pela sua dependência da acumulação do capital, sobre a qual seu controle não é completo.

<sup>2</sup> O risco artificial é resultado da intervenção humana nas condições de vida social e da natureza. As incertezas (e oportunidades) que criam são bastante novas (Giddens, 1996:12). Trata-se de riscos como o da poluição, a ameaça de explosão nuclear ou o perigo da destruição industrial-militar. Para Beck (1997:19), que dedicou um livro a essa temática, na sociedade de risco, o reconhecimento da imprevisibilidade das ameaças provocadas pelo desenvolvimento técnico-industrial exige a auto-reflexão em relação às bases da coesão social e o exame das convenções e fundamentais da racionalidade. A sociedade torna-se reflexiva, isto é, torna-se um tema e um problema para ela própria.

segundo Giddens (1996:12). Dentre esses desenvolvimentos, destacam-se os aspectos ligados à globalização e tradição.

Para Giddens (1991:11), modernidade “(...) refere-se ao estilo, costume de vida ou organização social que emergiram na Europa a partir do século XVII e que posteriormente se tornaram mais ou menos mundiais em sua influência”<sup>3</sup>. A modernidade se refere assim às características da sociedade industrial, suas instituições e suas ideologias. Para o autor, em todas as culturas, as práticas sociais são rotineiramente alteradas à luz de descobertas sucessivas que passam a informá-las. Mas somente na era da modernidade reflexiva a revisão da convenção é radicalizada para se aplicar a todos os aspectos da vida humana<sup>4</sup>.

O que é característico da modernidade não é a adoção do novo por si só, mas a suposição da reflexividade<sup>5</sup> indiscriminada da vida social que consiste no fato de que as práticas sociais são constantemente examinadas e reformadas à luz de informações renovadas e filtradas sobre estas próprias práticas, alterando assim constitutivamente seu caráter (Giddens, 1991:45-46). Ela é condição e resultado de uma sociedade pós-tradicional, na qual a tradição muda seu status, tendo que se abrir ao diálogo, à interrogação, à reinvenção.

Estaríamos, segundo o autor, vivendo a radicalização da modernidade, manifesta na disseminação global das instituições ocidentais por meio do processo de globalização, na ascensão dos novos movimentos sociais e na criação de novas agendas com o abandono e a problematização da tradição (Giddens, 1991:57-58).

Um mundo de reflexividade intensificada é um mundo de pessoas inteligentes, em que os indivíduos têm que se engajar com o mundo em termos mais amplos. A informação

---

<sup>3</sup> Modernidade é tema amplamente discutido. A sociologia, desde o seu início com os grandes pensadores (Karl Marx, Durkheim e Max Weber), centrou sua atenção sobre as mudanças sociais, destacando-se o afrouxamento dos laços comunitários causados pela modernização, industrialização e urbanização. Novas modalidades de socialização ganhavam forma, fazendo com que os velhos fenômenos de solidariedade e organização social fossem substituídos por outras estruturas de funcionamento social.

<sup>4</sup> A modernidade, segundo Harvey (1992:22), envolve uma implacável ruptura com todas e quaisquer condições históricas precedentes, assim como é caracterizada por um interminável processo de rupturas e fragmentações internas.

<sup>5</sup> Segundo Giddens (1996), a reprodução da sociedade é uma realização de homens reflexivos que monitoram sua ação permanentemente, porém há a necessidade de uma rotina para sustentarem certa estabilidade dos padrões e relações sociais. Os mundos sociais e naturais estão influenciados pelo conhecimento humano reflexivo acumulado sobre esses temas.

produzida por especialistas não pode ser mais totalmente confinada a grupos específicos, mas passa a ser interpretada rotineiramente e a ser influenciada por indivíduos leigos no decorrer de suas ações cotidianas.

Analisar a realidade social a partir dos efeitos da reflexividade social aumentada permite entender diversas mudanças, alcançando uma interpretação mais dinâmica acerca dos papéis das instituições e da política. A reflexividade conduz a uma maior autonomia de ação e permite entender vários dos processos relacionados ao contexto analisado nesta pesquisa: a crise do Estado, a ocupação do espaço público por atores privados com finalidade pública, antes monopólio do Estado, a idéia propalada para as organizações de tomada de decisões de baixo para cima, a democratização da vida pessoal e da esfera política, abertura à participação cidadã, responsabilização e *accountability*, o descontentamento com a democracia representativa, os novos movimentos sociais.

Esses processos indicam a existência de limites às ideologias políticas que sustentaram o modo de produção capitalista, e ao próprio modelo de desenvolvimento que desconsidera a sustentabilidade ambiental e que vem gerando cada vez menos meios de geração de solidariedade social. Nesse sentido, a democracia liberal baseada no sistema partidário eleitoral que opera no Estado-nação passa a sofrer críticas porque não está equipada o suficiente para atender às demandas de uma cidadania que é capaz de exercer a crítica reflexiva e questionar as instituições em um mundo globalizado.

Segundo essa interpretação, não se pode lidar com os riscos artificiais com remédios antigos e, por serem resultado da intervenção humana nas condições de vida social e da natureza, geram produtos imprevisíveis, novos, e não respondem à receita iluminista de mais conhecimento é igual a mais poder da modernidade simples<sup>6</sup> (Giddens, 1996:12).

Segundo Ximenes (2003: 25-28), o esforço teórico da teoria da modernidade reflexiva é o de analisar a relação dialógica entre indivíduo e sociedade sob novos patamares e conceitos. Para nossa pesquisa, o conceito de reflexividade é importante porque permite analisar as críticas e a mudança nas instituições, no caso, o Estado e a sociedade, como

---

<sup>6</sup> O projeto do Iluminismo considerava que o mundo poderia ser controlado e organizado de modo racional ao apreendê-lo e representá-lo de maneira correta (Harvey, 1992: 35).

produtos das relações entre cidadãos reflexivos e as instituições. Entendemos, assim, que as reformas do Estado e o surgimento de novos atores sociais com atuação no espaço público fazem parte desse processo de questionamento e julgamento das instituições modernas, que resultam da intensificação do processo de reflexividade nas instituições.

A reflexividade, que se relaciona com o conhecimento reflexivamente aplicado, permite a revisão contínua das práticas sociais, tornando o cenário do mundo social mais complexo. O questionamento da realidade passa a fazer parte da modernidade e isso multiplica as possibilidades de direções a seguir.

Duas esferas de transformações relacionadas se intensificam na atualidade, embora tenham suas origens na modernidade. De um lado, a difusão das instituições modernas, universalizadas por meio da globalização. De outro, estão os processos de mudança intencional que podem ser conectados à radicalização da modernidade. Constituem os processos de abandono, desincorporação e problematização da tradição (Giddens, 1997:74). Tanto a comunidade quanto as características da vida pessoal e do eu tornam-se interligadas a relações de extensão no tempo e espaço. O projeto reflexivo do eu, uma característica básica da vida no mundo pós-tradicional, depende da autonomia emocional que é possibilitada em decorrência da menor influência da tradição. As experiências do cotidiano e do plano global ocorrem no contexto do deslocamento e da reapropriação de modos de vida e especialidades, sob o impacto da invasão dos sistemas abstratos<sup>7</sup> (Giddens, 1997: 77).

Ou seja, o “eu” está mais livre dos laços comunitários e é capaz de construir suas próprias narrativas biográficas. As condutas de vida social são substituídas por novas disposições, não mais incorporadas nos modelos tradicionais, mas baseadas em outros regulamentos, como as do Welfare State, sindicatos, burocracia de governo. A individualização e globalização são dois lados do mesmo processo de modernização reflexiva

---

<sup>7</sup> O sistema abstrato é composto por fichas simbólicas e sistemas peritos/especialistas. Refere-se às práticas dos chamados profissionais (excelência técnica ou competência profissional); têm um aspecto institucional; podem se referir à especialização objetiva em máquinas ou em outros sistemas objetivos, como sistemas monetários (Giddens, 1997:36 e 1991: 84; Lash, 1997).

(Beck, 1997: 25-26), que só acontece quando uma maior individualização também libera a ação até das estruturas sociais e abstratas modernas<sup>8</sup> (Lash, 1997:137).

O distúrbio da sociedade de risco aparece abertamente com as ambivalências e antagonismos ideológicos, culturais, econômicos e políticos que se agrupam em relação a dicotomia seguro/inseguro. A individualização significa a desintegração das certezas da sociedade industrial. Desse modo, há cada vez menos formas sociais produzindo ordens de ligação e de segurança importantes para a ação. Isso leva aos indivíduos decidirem permanentemente o caminho, sem soluções definitivas, e à compulsão para encontrar e inventar novas certezas para si e para os outros, novas convicções, autoproyetos, compromissos (Beck, 1997: 23; 26).

Para Giddens, os sistemas abstratos seriam um meio de reflexão, potencialmente como um ímpeto para a mudança social nas regras e nos recursos da estrutura social. A auto-reflexividade ou auto-organização das narrativas de vida ocorre em contradistinção, por intermédio de sistemas especialistas, envolvendo mudanças nas relações de confiança (que encontram abrigo nesses sistemas).

Enquanto para Beck, a reflexividade pode atingir a minimização das ameaças ambientais por meio das mudanças sociais, a ênfase de Giddens é a insegurança ontológica: como é possível enfrentar as ameaças ambientais, os problemas psíquicos e sociais, e manter estabilidade nas personalidades e na sociedade? Ele diz que uma saída é a mediação dos sistemas especialistas por meio da confiança (Giddens, 1997 e 1991; Lash, 1997:143).

A natureza das instituições modernas, para Giddens (1991:87), está profundamente ligada ao mecanismo de confiança em sistemas especialistas. Como em condições de modernidade o futuro está sempre aberto – em termos de contingência e reflexividade do conhecimento em relação à qual as práticas sociais são organizadas – a confiança conferida aos sistemas abstratos pelos atores leigos torna-se uma questão de segurança. Os sistemas especialistas são mecanismos de descaixe porque removem as relações das imediações de

---

<sup>8</sup> Segundo Lash, só se atinge a modernidade reflexiva com a crise da família nuclear e a auto-organização das narrativas de vida; com o declínio da influência das estruturas de classe; na escolha dos padrões de comportamento e consumo; na participação nos sindicatos; com o deslocamento da produção para forma flexível; com a desconfiança ecológica e crítica à ciência institucionalizada (Lash, 1997: 141).

contexto, fornecendo, ao mesmo tempo, garantias de expectativas através do tempo-espaço distanciados<sup>9</sup> (Giddens, 1991:37).

Antes de entrar no caso brasileiro, veremos como a crise do Welfare State se desenvolveu levando a profundas mudanças no desenho do Estado e em suas relações com a sociedade, processo esse que na literatura às vezes é caracterizado de forma insuficiente ao apontar a disseminação da ideologia neoliberal como a causa maior e suficiente, posição essa que encobre outras mudanças sociais em curso. Para ilustrar o debate, nos apoiamos nos autores Giddens, Beck, Rosanvallon e Held.

### **1.1 Globalização, modernidade e crise do Estado**

A globalização tem sido objeto de inúmeras interpretações e não temos a pretensão de desenvolver o tema nesse trabalho, mas apenas destacar sua importância em nossa discussão<sup>10</sup>. Partimos da definição do conceito de globalização que nos apóia e tecemos a crítica da interpretação recorrente que reduz o tema a um projeto econômico teleológico neoliberal. Embora não exista uma definição consensualmente aceita, concordamos com aquelas interpretações que consideram que a globalização contemporânea é um acontecimento histórico real e significativo, reconhecendo a complexidade intrínseca das forças que moldam as sociedades modernas e a ordem mundial, e não simplesmente uma construção ideológica e mítica.

Existem interpretações que enfatizam o surgimento de um “sistema mundial” que são intensificados nos últimos anos por causa do surgimento da comunicação instantânea e do

---

<sup>9</sup> Para Giddens, as fontes dominantes do dinamismo da modernidade são: a separação entre tempo e espaço - condição do distanciamento tempo-espaço de escopo indefinido; o desenvolvimento de mecanismo de desencaixe - retira a atividade social dos contextos localizados, reorganizando as relações sociais através de distâncias tempo-espaciais; e apropriação reflexiva do conhecimento - a produção de conhecimento sistemático sobre a vida social torna-se integrante da reprodução do sistema, deslocando a vida social da fixidez da tradição (Giddens, 1991: 58).

<sup>10</sup> A globalização é tema abordado sob os mais variados enfoques e significados por diversos autores. Há os que consideram que as mudanças na economia internacional (internacionalização financeira, empresas transnacionais, mobilidade do capital etc.) não constituem novidade e são uma espécie de continuidade histórica do capitalismo (Hirst e Thompson, 1998). Abordagens críticas também abundam como aquelas que reconhecem o caráter único dos processos de globalização, mas a consideram uma tendência, capaz de ser transformada, e não uma imposição da qual não haveria saída (Santos, 2000; Ianni, 2004). Outra crítica freqüente é que a economia ainda não é global no sentido de um mercado totalmente integrado porque os estados ainda defendem os interesses internos dos cidadãos e das empresas nos territórios sob sua jurisdição (Castells, 1999: 116).

transporte de massa; a interdependência acelerada; um mundo em processo de encolhimento; a reordenação das relações de poder inter-regionais, consciência da situação global e intensificação da interligação inter-regional (Held, 2001:11); e as que enfatizam excessivamente as dimensões econômicas em detrimento de outras abordagens<sup>11</sup>.

Na interpretação “cética”, que segundo Held (2001: 16) tem inspiração marxista ou realista, o discurso sobre globalização é entendido como uma construção primordialmente ideológica que, em parte, ajuda a justificar e legitimar o projeto global neoliberal, com a criação de um livre mercado global e a consolidação de um capitalismo anglo-americano nas principais regiões econômicas do mundo. O conceito funcionaria como um mito necessário para que os governantes disciplinem os cidadãos segundo os requisitos do mercado global.

Embora não negue que o discurso da globalização pode servir aos interesses de poderosas forças políticas e sociais do Ocidente, a explicação “globalista”, segundo Held (2001:18), enfatiza também que o conceito reflete mudanças estruturais reais na organização mundial moderna. Desse modo, em vez de conceber a globalização como um fenômeno exclusivamente econômico, a análise globalista a concebe como multidimensional, isto é, como um conjunto de processos relacionados que operam em todos os campos de poder social, de natureza econômica, tecnológica, política, cultural e ecológica. Admite, assim, a possibilidade que ela avance em ritmos diferentes nos diferentes campos.

Para nós a globalização interessa à medida que provoca mudanças em escala mundial numa mistura complexa de processos, que freqüentemente atua de maneira contraditória, produzindo conflitos, disjunções e novas formas de estratificação, fruto da “intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa” (Giddens, 1991:69). O conceito nos interessa, ainda, em aspectos como a transformação espaço-tempo, criação de sistemas em grande escala e transformação de

---

<sup>11</sup> O problema dessa sobrevalorização é que os governos são vistos de modo passivo, vítimas de forças incontroláveis, anulando-se a ação política e a responsabilidade dos governantes por suas escolhas de políticas públicas. Para Diniz, um dos efeitos da visão economicista é obscurecer o papel da política. Embora exista pressão de organismos internacionais para definir as agendas dos países, isso ocorre com a mediação de instituições e elites responsáveis dos Governos nacionais (Diniz, 2005:2).

contextos locais e da experiência social<sup>12</sup>. Em parte como resultado desse processo emerge uma ordem social pós-tradicional na qual as tradições têm de explicar-se, têm de se tornar abertas à interrogação, ao discurso, têm de ser inventadas ou reinventadas<sup>13</sup> (Giddens, 1996:12-13).

Essa análise sócio-histórica, com a qual concordamos, vê a globalização como um processo aberto, indeterminado, que não se inscreve em uma lógica pré-ordenada, resistindo a um pensamento teleológico ou determinista, já que ela é movida por uma confluência de fatores e incorpora tensões dinâmicas. Uma vez que empurra as sociedades para direções diferentes ela gera, ao mesmo tempo, cooperação e conflito, integração e fragmentação, exclusão e inclusão, convergência e divergência, ordem e desordem (Harvey 1992 *apud* Held, 2001:20-21).

Ao fazer desaparecer a limitação do espaço-tempo nos padrões de interação social, a globalização cria a possibilidade de novas formas de organização social transnacional<sup>14</sup>. Isso implica, por sua vez, uma reordenação das relações de território e espaço socioeconômico e político. A globalização rompe com a correspondência direta entre sociedade, economia e organização política em determinado território, pois não tem limites idênticos aos das fronteiras nacionais (Held, 2001: 22). As relações de poder também sofrem reordenação entre as principais regiões do mundo e por isso as constantes discussões sobre suas implicações para o Estado-nação, para as relações de trabalho, volatilidade do capital, dentre outras.

Neste contexto em que as mudanças geradas por processos de globalização e da reflexividade ocorreram, alterando a relação entre decisões cotidianas e resultados globais, destaca-se a crise do Estado de Bem-estar Social, o Welfare State, nos países europeus, que

---

<sup>12</sup> A modernidade separa o espaço do tempo ao mesmo tempo em que fomenta, por meio do desenvolvimento das estruturas de informação e comunicações, as relações entre atores distantes geograficamente.

<sup>13</sup> Segundo Giddens (1996: 58; 1997:80), a qualidade característica da tradição é o fato de pressupor uma idéia de verdade ritual ou formular – e esse traço definidor é origem de sua autoridade. Aquilo que é consagrado nas tradições não é o passado, mas a sabedoria que incorporam - que é passada adiante por uma maneira prática, sob a forma de um aprendizado -, que por sua vez possui *guardiões* que fornecem as interpretações. A verdade ritual é mostrada em seu estatuto, na repetição da fórmula prática e é antítese da indagação racional. Ela contribui para dar segurança aos indivíduos na medida em que mantém a confiança na continuidade temporal e a vincula as práticas sociais rotineiras. A tradição é uma orientação para o passado que tem influência sobre o presente e sobre as práticas estabelecidas para organizar o tempo futuro.

<sup>14</sup> O local passa a sofrer interferência do que está distante. “A transformação local é tanto parte da globalização quanto a extensão lateral das conexões sociais através do tempo e do espaço” (Giddens, 1991).

contribuiu para uma revisão do papel reservado aos Estados até a década de 80, e para a realização de reformas do Estado e reformas administrativas. Impulsionadas pela disseminação global das instituições ocidentais, as reformas que se iniciaram em países desenvolvidos chegaram à América Latina na década de 90.

O Welfare State, enquanto forma desenvolvida do Estado-nação moderno, caracteriza-se pela criação de instituições de bem-estar social como um meio para promover e reforçar a solidariedade nacional, envolvendo a assistência pública à saúde e a previdência social. A maioria dos países que adotaram o sistema, o fizeram com administração “keynesiana” da demanda, entre 1950 a 1970, e com amplas medidas do lado da oferta, nas décadas de 1980 e 1990, a fim de sustentar o crescimento econômico e o emprego (Held, 2001: 28).

Giddens (1996: 156) aponta como fontes estruturais do Welfare State: a) as instituições previdenciais que têm seu início no esforço de criar uma sociedade no qual o trabalho tivesse papel central e definidor; b) o Estado-nação que promove a solidariedade nacional; c) a administração do risco. Os sistemas previdenciais são formas de seguro social para tratar do controle de riscos de uma sociedade criadora de riquezas e orientada para o futuro<sup>15</sup>.

O Welfare State foi consolidado no período pós-guerra e formado por um acordo de classes em condições sociais que se alteraram. Giddens (1996:26) e Rosanvallon (1997:8) concordam em vários aspectos quanto à crise do Estado de Bem-estar Social e afirmam que é necessário um novo contrato social ou acordo. Para Giddens, esse contrato não deve ser nas bases anteriores, com distribuição de benefícios de cima para baixo e com pouco resultado na distribuição da renda e riqueza. Para o sociólogo inglês, as medidas previdenciais destinadas a se opor aos efeitos polarizadores da sociedade de classes devem possibilitar a aquisição de poder e não ser meramente distribuídas. Devem se preocupar com a reconstrução da solidariedade social, no nível da família e de uma cultura cívica mais ampla.

---

<sup>15</sup> Para Rosanvallon, o Estado ao substituir a incerteza da providência religiosa pela certeza da providência estatal completaria sua secularização. O Estado assume, assim, a tarefa de resgatar as desigualdades de natureza ou os infortúnios da sorte. “(...) Depois de o Estado protetor haver firmado sua soberania emancipando-se do religioso, apaga os derradeiros sinais deste integrando-o. Aos acasos da providência, sucedem-se as regularidades do Estado” (Rosanvallon, 1997:22).

Por sua vez, Rosanvallón questiona se o Estado-providência, enquanto forma social e política, pode continuar a ser o único suporte dos progressos sociais e o único agente de solidariedade social<sup>16</sup>. Para o autor, o Estado-providência é uma extensão e um prolongamento do Estado-protetor clássico, já que se baseiam em uma mesma representação do indivíduo e de suas relações com o Estado. Só que o Estado-providência abandona a concepção orgânica - o corpo político como cabeça do corpo social - e constrói uma concepção ampliada de indivíduo, sob a pressão da economia política, num movimento na qual a sociedade deixa de se pensar como um corpo para se conceber como sociedade de mercado (Rosanvallón, 1997: 21).

Tanto Giddens quanto Rosanvallón, numa perspectiva crítica, notam um esgotamento do modelo do Welfare State, e se diferenciam de autores que analisam a crise do ponto de vista da hegemonia do neoliberalismo, perdendo de vista outros traços igualmente significativos da crise do Estado do Bem Estar Social.

Em geral, muita ênfase é dada aos problemas econômicos e financeiros do Welfare State. Rosanvallón, ao contrário, enfatiza os aspectos sociológicos e políticos desta crise e afirma que, para além do peso das despesas sociais ou extensão do Estado, seriam as relações da sociedade com o Estado que sofrem abalo mais profundo, estariam em crise e sendo questionadas e, nesse sentido, crê ser necessário repactuar o contrato social (Rosanvallón, 1997: 12). Assim, antes de discutir formas de financiamento, deveria ser debatido o grau de socialização tolerável de certo número de bens e serviços já que isso implica modificação do equilíbrio social existente entre indivíduos, as categorias sociais e os agentes econômicos.

Na época do Keynesianismo, houve um extenso período de crescimento econômico, no qual as tendências do capitalismo em direção a ciclos de desenvolvimento e depressão eram razoavelmente bem controladas<sup>17</sup>. Durante algum tempo, as circunstâncias econômicas globais tornaram possível o Keynesianismo com a combinação de controle diretivo da vida econômica

---

<sup>16</sup> O Estado moderno opera como sendo ele mesmo o principal referente de sentimentos de solidariedade entre indivíduos e entre grupos, e trata a submissão a si como a expressão típica desses sentimentos (Poggi, 1981 :141).

<sup>17</sup> O diagnóstico econômico feito por Keynes era que o desemprego era consequência da insuficiência de consumo combinada com uma insuficiência de investimento. Desse modo, o Estado teve que desempenhar um papel para estimular essas funções direta (despesas públicas) e indiretamente (política fiscal e crédito).

e a proteção dos economicamente desprivilegiados. Quando essas circunstâncias se alteraram, a estrutura começou a desintegrar-se.

Giddens acrescenta que o Keynesianismo tornou-se ineficiente em decorrência das influências interligadas da globalização intensificadas e da transformação da vida cotidiana (Giddens, 1996:88). As influências globalizadoras junto com mudanças extensas que ocorriam no tecido da vida social ajudaram a colocar em jogo os processos difusos de destradicionalização da atividade social no cotidiano. Por sua vez, a destradicionalização significa uma aceleração da reflexividade das populações leigas que estimula a interrogação das formas sociais e a crítica ativa. O Keynesianismo funcionou bem em um mundo de modernidade simples<sup>18</sup>; mas não poderia sobreviver em um mundo de reflexividade social intensificada. Cidadãos reflexivos, que reagem a um novo universo social de incertezas globais, tornam-se conscientes dos incentivos econômicos que supostamente mobilizam seu comportamento, podendo, inclusive, subvertê-los (Giddens, 1996: 54). Assim, o Keynesianismo, como política que ajudou a estruturar o Welfare State e o sistema previdenciário, pressupõe uma cidadania de hábitos mais estáveis de estilo de vida do que os característicos de um universo globalizado de alta reflexividade.

As teorias da Nova Direita abordam essas transmutações de uma forma parcial e paradoxal. O impacto da globalização é entendido em termos da necessidade de desregulamentação dos mercados e, em relação à vida cotidiana, é entendida apenas por meio da ênfase dogmática em valores tradicionais na família e outras áreas. “Não percebem que a sociedade civil depende da manutenção de uma cultura comum” (Giddens, 1996: 54).

Para o autor, não se pode, em uma sociedade pós-tradicional, preservar o sentido que a tradição outrora teve (de modo não reflexivo) porque a tradição defendida da forma tradicional torna-se fundamentalismo<sup>19</sup>. Sob esse aspecto, o neoliberalismo é contraditório, pois dá início

---

<sup>18</sup> Na modernidade simples, a ordem é entendida como natural, mesmo sendo artificialmente criada pelo homem por meio da política, resultando no Estado moderno (Ximenes, 2003: 23).

<sup>19</sup> Giddens (1996:59-60) afirma que o fundamentalismo não é nada além do que a tradição defendida de maneira tradicional, mas em reação às novas circunstâncias da comunicação global. Ele, portanto, não a limita à esfera da religião: os fundamentalismos podem surgir em quaisquer lugares nos quais as tradições estejam sendo ameaçadas ou desgastadas. As tradições precisam ser preservadas ou recuperadas na medida em que fornecem fontes generalizáveis de solidariedade, permite continuidade com passado e com o futuro. No entanto,

a processos radicais de mudança, pela incessante expansão dos mercados, ao mesmo tempo em que constitui uma das principais forças que estão eliminando a tradição em toda parte, como resultado das forças de mercado e de um individualismo agressivo. Por outro lado, ele depende da tradição, considerada essencial para a solidariedade social, para obter legitimidade e sua ligação com o conservadorismo nas áreas da nação, religião, gênero e família, assumindo frequentemente a forma de fundamentalismo.

Giddens afirma que a esquerda e a maioria dos liberais eram favoráveis à modernização, uma ruptura com o passado, prometendo uma ordem social mais humana e igualitária, e a direita era contra ela, voltada aos regimes anteriores. Todavia, nas condições de reflexividade desenvolvida que existe atualmente, essa divisão clara não ocorre (1996:61).

O socialismo revolucionário, de estilo soviético atuou como uma teoria econômica pelo mesmo tempo, e pelos mesmos motivos, que o keynesianismo. Ele ofereceu um esquema de desenvolvimento econômico intimamente ligado ao Estado, em um contexto de modernização simples. O fracasso do socialismo como um meio de desenvolvimento representou um golpe. Ao passo que a maioria dos autores marxistas via o Welfare State como uma barreira (embora positiva) para realização do socialismo pleno, ou apenas como uma estação a meio-caminho dele, hoje a esquerda busca principalmente preservar – tentando proteger, o que sobrou do Welfare State (Giddens, 1996:17, 77-78).

Giddens (1996:88-90; 158) explora extensivamente as razões pelas quais nem o Welfare State nem o objetivo mais geral da socialização consciente da vida econômica podem ser defendidos por caminhos que, até relativamente pouco tempo, faziam sentido. Dentre elas, destacamos as mais relevantes:

- os limites da concepção de cidadania proposta por Marshall cujos direitos políticos e legais não podem ser entendidos como “estabelecidos” e como uma base estável de direitos sociais. Eles implicam, em vez disso, uma batalha pela democracia, envolvendo setores inteiros da população (como as mulheres) que, no tempo de Marshall, ainda não se haviam libertado totalmente de suas condições tradicionais. A cidadania era vista por Marshall

---

salvaguardar as tradições assume uma nova feição quando sua defesa não pode mais ser principalmente intrínseca.

de uma forma excessivamente paternalista; e a ligação entre cidadania e Estado-nação foi pressuposta em vez de ser conquistada<sup>20</sup>.

- A competição econômica global deu nova centralidade à produtividade, e tornou mais difícil usar o Welfare como um mecanismo redistributivo.

- O Welfare State não tem sido suficiente em se opor à pobreza e aos reveses nas rendas dos indivíduos durante o ciclo de vida. A maioria dos pesquisadores chegou à conclusão de que “quase todos os gastos públicos com serviços sociais beneficiam muito mais aqueles em melhores condições do que os pobres”. A transferência direta de renda parece ter sido a principal forma de assistência a compensar a posição dos desprivilegiados em longo prazo.

- O Welfare State está ligado a um modelo tradicional de família (patriarcal) e sistemas de gênero, tendo sido um meio de garantir o pleno emprego, entendido, no entanto, como o trabalho assalariado da população masculina, situação essa hoje insustentável. A conquista do pleno emprego, um dos mais importantes objetivos da defesa socialista dos sistemas previdenciais em especial, significava emprego da população masculina.

- À alta taxa de desemprego soma-se as dificuldades financeiras em função de pagamentos reivindicados por aqueles que não estão trabalhando. O Welfare State torna-se um foco de conflitos tanto quanto um redutor deles, colocando limites nos recursos fiscais que podem ser gerados para custear seus serviços.

- As instituições previdenciais atingem de modo superficial alguns aspectos das vidas dos indivíduos. O Welfare State restringe-se aos aspectos econômicos e deixa outras questões de lado, inclusive preocupações emocionais, morais culturais.

Desse modo, os problemas que o Welfare State enfrenta, segundo o autor, são muito profundos e dizem respeito principalmente às temáticas: trabalho, solidariedade e administração de risco.

---

<sup>20</sup> Giddens refere-se a Marshall, Thomas Humphrey. *Cidadania e Classe Social*. Brasília: Fundação Projeto Rondon, 1988.

O modelo de emprego permanente que dominou a expansão das instituições previdenciais baseava-se na centralidade econômica da produção em série e na organização centralizada do capital e da mão-de-obra assalariada. O Welfare State era um Estado nacional integrado no qual o corporativismo ampliava, mas também pressupunha solidariedade nacional. O novo período de globalização ataca não só a base econômica do Welfare State, mas também o compromisso de seus cidadãos com a equação de riqueza com riqueza nacional. O Estado é menos capaz de proporcionar o controle central eficiente da vida econômica; ao mesmo tempo, as capacidades soberanas da nação tornam-se debilitadas por uma mistura de globalização e reflexividade social.

Segundo Held (2001:30-31), os céticos acreditam que por mais limitado que seja o controle da maioria dos Estados sobre seus territórios, as escolhas políticas têm ainda um peso, tendo a política nacional um papel a desempenhar tão ou mais importante do que o era no período de formação dos Estados modernos. Significa que, para eles, o Estado é unidade básica da ordem mundial dotado de objetivos singulares.

Essa concepção parece estar ligada à preservação da tradição do Welfare State dando menos peso ao impacto das alterações da forma e dinâmica dos Estados e das sociedades nacionais, e menospreza o impacto da atuação das organizações internacionais, nacionais e transnacionais no espaço público e no poder político, que desde o surgimento do Estado moderno era vinculado exclusivamente ao território e à idéia de soberania<sup>21</sup>. O Estado transformou-se em uma arena fragmentada de formulação de decisões políticas, permeada por redes transnacionais governamentais e não governamentais tanto quanto por órgãos e forças internas. A gestão é assim mais complexa e sofre influências e injunções de fora da arena governamental<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> O conceito de soberania, vinculado à noção de poder administrativo impessoal e uma série de idéias políticas, torna-se constitutivo do Estado moderno (Giddens, 2001:30).

<sup>22</sup> Exemplo disso é o crescimento das organizações intergovernamentais, grupos de pressão transnacionais e ONGs internacionais, blocos econômicos regionais, cooperação internacional, foros de formulação de política, tratados e regimes internacionais em vigor (como o de não-proliferação nuclear) (Held, 2001:31-33).

Decorre da corrente cética outra interpretação segundo a qual o surgimento das organizações da sociedade civil (OSC)<sup>23</sup> faz parte de um projeto para dismantlar e privatizar o Estado, o que nos parece uma visão ligada aos valores tradicionais, cujo paradigma era o Welfare State, limitando o alcance dos processos que confluíram para esse desenho político.

Com o aumento da interligação global, o âmbito das escolhas políticas estratégicas ao alcance de cada governo e a eficácia de instrumentos de política tende a decrescer. Essa tendência decorre da irrelevância do controle das fronteiras que restringiam bens e serviços, fatores de produção e tecnologia, idéias e intercâmbio cultural. Desse modo, os Estados sofrem diminuição de seu poder haja vista a mudança nos custos e benefícios relativos de adotar opções políticas diferentes e das forças transnacionais que reduzem o controle de cada governo sobre as atividades de seus cidadãos e de outros povos. Incluem-se nessa tendência as pressões para que as nações criem medidas receptivas ao mercado como a redução do déficit fiscal, baixa tributação, privatização e desregulamentação do trabalho. Decisões de investidores privados de movimentar o capital desequilibram o poder entre Estados e mercados e ameaçam políticas e orçamentos internos. As dificuldades crescem, segundo Held, à medida que vão aumentando as dificuldades de o governo levar adiante seus projetos sem cooperar com outros órgãos políticos e econômicos (Held, 2001:34-35).

Foi nesse contexto que as funções clássicas do Estado moderno<sup>24</sup> foram modificadas ampliando formas multilaterais de colaboração, o que torna difícil imaginar atualmente um Estado como unidade isolada capaz de resolver grandes problemas políticos ou gerir com eficiência uma gama de serviços públicos, tal qual o fazia no auge do Welfare State. Essa

---

<sup>23</sup> Entende-se por organização da sociedade civil (OSC) uma entidade, constituída voluntariamente por grupos de cidadãos, como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, autônoma em relação ao Estado e independente de partidos políticos e de instituições de caráter corporativo, podendo ou não ter fins públicos. Nessa tese utilizaremos como sinônimo para ONGs.

<sup>24</sup> O Estado moderno (século XVIII e XIX) apresenta-se como um complexo institucional planejado, um ato de vontade coletiva e deliberação, consubstanciado em estatutos constitucionais explícitos (Poggi, 1981: 104). Em relação às suas características estruturais, se considera as definições de Weber (1999): o monopólio legítimo do controle dos meios de violência, sustentação do e manutenção desse monopólio dentro de uma determinada área territorial e a existência de um suporte administrativo regular e capacitado, a burocracia. O fortalecimento de governo territorial e a absorção de territórios menores e mais fracos por outros maiores e mais fortes, culminaram na formação de estados mutuamente independentes e soberanos, e tratava com os demais uma luta competitiva e indefinida. Esse padrão de relações entre grandes entidades políticas estimulou a capacidade de um Estado para reforçar a sua ordem política interna, estruturar o governo de modo a torná-lo mais unitário, contínuo, calculável e eficaz (Poggi, 1981:71).

inserção em redes regionais e globais, permeadas por forças intergovernamentais e transnacionais, impossibilita o Estado decidir sozinho seu destino, fenômeno esse que desafia os pilares do Estado moderno: a soberania e legitimidade. A soberania é questionada porque a autoridade política é comprometida por sistemas regionais e globais de poder; e a legitimidade é questionada porque os Estados não conseguem oferecer bens e serviços fundamentais sem a cooperação internacional, que pode também não ser suficiente diante da magnitude dos problemas que a modernidade criou como o aquecimento da terra ou os movimentos do capital. Por isso, conclui Held, (2001:36) para os globalistas, o poder e o papel do Estado-nação territorial estão em declínio com tendência a ser reformulados ou reorganizados e o poder político está sendo reconfigurado.

Para Giddens, essa relação entre o declínio do Welfare State e o caráter inconstante da ordem global dos Estados foi, em certa medida, encoberta pelos sucessos políticos da Nova Direita. Os neoliberais lideraram o ataque ao Welfare State “sobrecarregado” em nome da libertação da empresa competitiva dos encargos burocráticos e dos enfraquecidos mercados de trabalho. Mas, ao mesmo tempo, defendiam a nação e um Estado forte na arena internacional. (Giddens, 1996: 160).

Segundo o sociólogo inglês, o mundo mudou e com ele as condições de existência cotidiana. Os membros de uma maioria supostamente satisfeita, quanto à sua relação com Estado e com a nação, assumem uma postura mais aberta e questionadora em relação a muitos aspectos de suas vidas. Estão menos propensos à deferência em relação às autoridades do Estado, seja sob a forma de liderança política ou de funcionalismo burocrático. Conseqüentemente questionam mais e aceitam menos, incluindo-se aí os encargos tributários. Estão conscientes da relativa impotência dos governos para controlar aquilo que afirmam governar, incluindo suas próprias economias nacionais (Giddens, 1996: 161).

Quando o clima econômico tornou-se adverso, aqueles que mais se beneficiaram do Welfare State passam a proteger a posição que alcançaram contra grupos em condições mais

desfavoráveis (Giddens, 1996: 161; Rosanvallon, 1997:28). Os mais afluentes tendem a se beneficiar mais do Welfare State do que os grupos mais pobres<sup>25</sup>.

Giddens afirma que uma das fraquezas estruturais do Welfare State foi a incapacidade de realizar distribuição de riqueza e renda (Giddens, 1996: 170). O Welfare State tornou-se, em parte, um instrumento para promover os interesses de uma classe média em expansão que solidificou os setores intermediários da ordem social. A pobreza foi minorada porque os aumentos totais da riqueza elevaram o padrão de todos. O que os programas previdenciais conseguiram efetivamente é uma generalização da seguridade social ao longo do ciclo de vida<sup>26</sup>.

O compromisso de classe das instituições previdenciais poderia permanecer estável apenas enquanto as condições de modernização simples fossem válidas. Enquanto o industrialismo e o trabalho assalariado permanecessem fundamentais para o sistema social; as relações de classe estavam ligadas às formas comunais; o risco era externo podendo ser tratado com programas ortodoxos de seguridade social. Nenhuma dessas condições se mantém da mesma forma em condições de globalização intensiva e de reflexividade social (Giddens, 1996: 169).

Esse modelo de Estado se baseou em um programa ilimitado para “libertar a sociedade da necessidade e do risco” (Rosanvallon 1997:27). Esse programa foi o cerne dos sistemas de proteção social e é produto da moderna cultura democrática e igualitária. O problema, segundo o autor, é o questionamento do sentido da dinâmica igualitária desse Estado-providência que caminha junto com a crise das representações do futuro. Como Giddens, o autor afirma que o que prevalece é a luta para manter as conquistas que estão sendo ameaçadas, entre a vontade conservadora de voltar atrás de uns, e a incapacidade de pensar a sua transformação de outros (Rosanvallon, 1997:28-29).

---

<sup>25</sup> Giddens toca num ponto que é delicado na história política brasileira. Vários autores demonstram com indicadores a desigualdade social no acesso às políticas e recursos públicos, dos quais quem menos se beneficiam são os mais pobres.

<sup>26</sup> A previdência pressupunha uma distribuição relativamente estável dos riscos pela sociedade e que o risco poderia ser despolitizado ou ser enfrentado por meio de contenção. Segundo Giddens, o risco artificial é instável e não pode mais ser tratado de maneira atuarial, por meio do controle da desordem de rotina dos ambientes.

O autor acredita que o Estado-providência atualmente não é mais visto como o único meio de proteção social. Contribuem para essa tendência, a segmentação da sociedade, oligopolizada, desintegrada sob a pressão das estruturas econômicas e das estruturas de negociação social. O Estado contribui para corporatizar a sociedade, multiplicando os entendimentos sociais por categorias, reduzindo sua legitimidade e abrindo campo para o clientelismo (Rosanvallon, 1997:30). A dúvida que abala o Estado-providência é “a quem deve finalmente servir”.

A solidariedade que esteve na base da constituição do Welfare State também sofre com o seu abalo. Em um mundo de reflexividade ampliada, corporativismo, fragmentação, enfraquecimento do controle estatal, e de individualismo, a solidariedade que esse Estado cria (solidariedade automática para Rosanvallon, 1997:33) torna-se cada vez mais abstrata e longe das relações reais, o que acaba gerando um distanciamento dos cidadãos do sentido social de suas contribuições e seus efeitos.

Esse processo está ligado à própria constituição do Estado de Bem-estar que passa a reconhecer o indivíduo como categoria política, jurídica e econômica, central para seu funcionamento, cuja modernização o liberta das redes de solidariedade dos grupos sociais<sup>27</sup>. Não há mais intermédio social, apenas o indivíduo e o interesse geral. Para o autor, uma concepção estatal da assistência é o corolário do individualismo mais radical em matéria de relações sociais (Rosanvallon, 1997: 35).

Para o autor, a crise de solidariedade provém do deslocamento do tecido social de modo mecânico, gerada pelo desenvolvimento do Estado-providência. Por esse motivo, ele afirma que os limites do Estado-providência devem ser entendidos a partir das formas de sociabilidade que ele induz e não a partir do grau de socialização dos descontos obrigatórios (Rosanvallon, 1997:38).

---

<sup>27</sup> Rosanvallon afirma que no Estado-protetor, as funções de assistência e de caridade permaneciam inseridas nas formas de solidariedade e de sociabilidade tradicionais (religiosas, corporativas ou comunais). Reconhecia o indivíduo enquanto a sociedade civil ainda estava estruturada como corpo. Ao transformar-se em Estado-providência, o indivíduo torna-se categoria econômica central na sociedade de mercado e por isso quer “libertar o indivíduo simplificando o social”. Isso ocorreu por meio da destruição das estruturas profissionais e sociais que limitavam sua autonomia e da exaltação do indivíduo integral como máxima da liberdade. (Rosanvallon, 1997: 34-35).

O que manteve a coesão do sistema foi fato de o desenvolvimento do Estado-providência ter sido ligado a um compromisso social em consequência da experiência coletiva da Segunda Guerra Mundial. Atualmente, com a falta desse compromisso e a ineficácia das políticas Keynesianas, incapazes de explicar e solucionar os fenômenos atuais, Rosanvallon se pergunta se é possível definir uma nova equação econômica e social que produza efeitos similares da equação Keynesiana do século passado (Rosanvallon, 1997:41; 43).

Durante muito tempo se discutiu qual o tamanho ideal do Estado e qual melhor alternativa: privatização ou estatização. Para Rosanvallon, não haverá solução para a crise do Estado-providência enquanto continuarmos fechados nesse debate. Ambos pressupõem que um Estado ótimo é possível de ser alcançado e seria necessário aperfeiçoá-lo, para o social-estatismo, ou questioná-lo em razão do equilíbrio econômico, no caso do liberalismo (Rosanvallon, 1997: 83). Em nenhum dos casos estão sendo vislumbradas as mudanças nos padrões de necessidades no futuro e seu impacto na demanda diferenciada ao Estado.

Como saída para esse dilema o autor propõe pensar mais além do aspecto financeiro e discutir o que é um serviço público do ponto de vista sociológico e político. A alternativa, segundo Rosanvallon, é redefinir as fronteiras e as relações entre Estado e sociedade. Nesta perspectiva:

“(…) não pode haver uma única forma de futuro para o Estado-providência, ela será necessariamente plural. O que é preciso tirar de nossas cabeças é a idéia de que serviço coletivo = Estado = não mercantil = igualdade, e de que serviço privado = mercado = lucro = desigualdade. O futuro do Estado-providência passa pela definição de uma nova combinação desses diferentes elementos. Trata-se de substituir a lógica unívoca da estatização por uma tríplice dinâmica articulada da socialização, da descentralização e da autonomização (...)” (Rosanvallon, 1997: 85).

O autor, que inclui em sua proposta a desburocratização da gestão dos equipamentos coletivos, aproximá-los dos cidadãos, e transferir para associações não estatais serviços públicos, conclui que isso somente teria sentido se acompanhado do movimento de redução da demanda do Estado, de reencaixe da solidariedade na sociedade e de produção de uma maior visibilidade social (Rosanvallon, 1997: 87).

Para Rosanvallon (1997:87-88), o Estado-Providência tornou-se a resposta natural à *demanda* de progresso social tanto para liberais quanto para seus críticos. Essa demanda é apenas a face complementar da extensão do individualismo e do Estado, sendo que os laços sociais ligariam essas extremidades. Nesse sentido, o próprio sistema de satisfação de necessidades é bipolar: é mercado ou Estado, resultando numa enorme rigidez. Para o autor, a crise do Estado-Providência seria a tradução do custo social exponencial dessa rigidez. Só que as formas de solidariedade estatal já não bastam para compensar os custos da atomização social. Para Rosanvallon, a alternativa ao Estado-Providência é societal: “Trata-se de dar existência a uma sociedade civil mais densa e de desenvolver espaços de troca e de solidariedade que possam ser encaixados em seu seio, e não “exteriorizados” e projetados nos dois únicos pólos do mercado ou do Estado”.

O autor afirma que para avançar nesse sentido, o direito também deveria ser adaptado, já que também é bipolar. Nesse quadro individualista-estatista, não há existência possível para outras formas de agrupamentos social, ligados a sua especificidade social. Para Rosanvallon (1997: 89), as formas alternativas ao Estado-Providência supõem reconhecimento dos segmentos da sociedade civil enquanto sujeitos de direito autônomos em relação à lei de essência estatal. Isso implica que o direito se torne pluralista, que exista um direito social pelo menos parcialmente independente do estatal para abarcar as instituições sociais. Para o autor, seria uma “imensa revolução das nossas representações jurídicas e políticas que torna assim necessária a superação do Estado-Providência como forma única de expressão e realização da solidariedade coletiva”.

Para Rosanvallon, o modo de a sociedade funcionar contradiz o esquema individualista através do qual o Estado a representa. Nesse sentido, as redes solidárias de vizinhança e família são mostra disso.

Uma alternativa ao Estado não pode abandoná-lo ou concebê-lo de forma nostálgica. Não se trata, tampouco, de regresso à forma comunitária. Não há ainda resposta teórica a essa questão. O que temos são experimentos e a emergência de formas não estatais de solidariedade que passam a ocupar o espaço público, relativamente pouco pesquisado em nosso país.

## 1.2 O contexto das reformas de Estado

Inserida num contexto internacional de transformações estruturais, a reforma do Estado brasileiro da década de noventa insere o Brasil no “movimento de reformas administrativas” do capitalismo. Por este motivo, indicamos os pontos principais deste debate.

Desde a década de 70, o capitalismo vem mudando a forma de organização e seu padrão de desenvolvimento. Do Estado-Nação, que assumia a regulação do mercado e da produção, financiando o desenvolvimento econômico e as políticas sociais, ao atual quadro de internacionalização econômica, observamos o progressivo enfraquecimento da capacidade de regulação dos Estados nacionais sobre os diversos aspectos que dizem respeito às relações com a sociedade e com o mercado.

O modelo de regulação fordista-keynesiano adotado pelos países capitalistas desenvolvidos sofre uma inflexão a partir da década de 70, crise essa inerente ao próprio modelo de desenvolvimento e de acumulação adotado até então, que geraram transformações econômicas mundiais. Esse modelo estava apoiado em um conjunto de compromissos institucionalizados entre vários atores sociais, proporcionando conquistas significativas em relação a direitos sociais e de redistribuição de renda, que possibilitou estabilidade entre democracia e mercado em contexto da modernidade simples. O Estado-nação assumia a regulação tanto do mercado, da produção, da circulação de mercadorias e financiamento do desenvolvimento econômico, quanto das políticas sociais. Estabeleceu-se um pacto social e econômico que sustentou o aumento da acumulação, portanto da maior arrecadação fiscal, garantindo a prestação de benefícios sociais e de ganhos de produtividade.

No entanto, os direitos não são pressupostos ou estabelecidos de forma estável, segundo Giddens, mas sim uma luta contínua para sua conquista. A família patriarcal e o sistema de gênero que possibilitavam o pleno emprego, o pacto político e social mudaram, afetando as condições de solidariedade e de trabalho que sustentaram o Welfare State.

À crise do modelo de desenvolvimento se soma fatores externos como o choque mundial de petróleo, que desestabilizou os mercados financeiros internacionais. Desemprego e aumento de inflação começaram a reaparecer como problemas em escala mundial, E, em consequência, crises fiscais, de legitimação e de governabilidade atingem o Estado-nação, que apesar de pressionado pelos diversos setores sociais e econômicos, não tem condições de dar respostas satisfatórias, caracterizando a perda de comando da regulação econômica. Esse quadro é agravado ainda devido à internacionalização da economia, invasão dos oligopólios e desenvolvimento da competição internacional (Ferrarezi et alli, 1993).

Diante da crise generalizada do modelo de desenvolvimento, baseado na regulação e financiamento e controle estatal, passa a atuar um novo regime de acumulação, associado a um sistema de regulamentação político e social distinto, denominado acumulação flexível. Este sistema se apóia na flexibilidade de processos de trabalho, dos produtos, padrões de consumo especializado, e dos mercados, incorporando novas tecnologias da informação e comunicação, redefinindo o conceito de automação e inovação. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento, de serviços financeiros, de taxas, intensificação comercial, tecnológica e organizacional, exigindo uma gestão mais ágil, adaptável e eficiente<sup>28</sup>. É a era do capitalismo informacional (Castells, 1999), ou economia do conhecimento para Giddens (2001).

A crise do Estado, aguçada pela crise econômica mundial, tornou transparente a crise fiscal e abalou os conceitos de administração pública exigindo diversas reestruturações, principalmente quanto ao gasto com pessoal e à necessidade do aumento de eficiência e eficácia governamental. As dimensões da crise passavam pelo declínio do Keynesianismo, do Welfare State, da burocracia<sup>29</sup> e pelas mudanças introduzidas com a globalização financeira.

---

<sup>28</sup> Para criação de novos produtos há a exigência de conhecimento intensivo que envolve a reflexividade. As regras e os recursos dos meios de produção tornam-se objeto de reflexão da ação para inovar (Lash, 1997:146).

<sup>29</sup> As razões pelas quais o modelo burocrático foi implantado e sustentou-se são várias. A imparcialidade leva a favorecer a impessoalidade, mas a proeminência da regra e a adoção do princípio da hierarquia fazem com que as decisões sejam adotadas longe do ponto de contato com o usuário, o que impede as condições para evitar fontes de corrupção como para garantir tratamento isonômico a todos. Os sistemas internos de controle têm como objetivo principal evitar os abusos de poder e a corrupção. A ordem hierárquica ajuda, simultaneamente, a tomar decisões e a fazer com que sejam examinadas por pessoas que tenham autoridade e conhecimento especializados. Constitui o mecanismo que possibilita que os objetivos dos programas e políticas governamentais, tais como são

As críticas em torno das distorções geradas pelo modo de organização administrativa do Estado e o próprio modelo burocrático foi intenso à época, face ao debate sobre as exigências de democratização e publicização do Estado, principalmente na América Latina.

Tendo em vista que o Estado é constituído para exercer o governo sobre a sociedade – seja em nome de toda ou de parte da sociedade – a tendência é de aumentar o seu poder ampliando o âmbito de suas atividades, dilatando a gama de interesses da sociedade sobre os quais o governo influi (Poggi, 1981: 41). A administração burocrática - o paradigma clássico - leva o Estado a uma atuação auto referenciada, distante do cidadão e, portanto, atenta contra a eficácia da gestão dos assuntos públicos<sup>30</sup> (Grau, 1997:207).

Na América Latina, segundo Grau (1997:258), a publicização da administração pública exigia, por um lado, as reformas orientadas para criar os valores tradicionais das burocracias públicas, fomentar a responsabilidade do funcionalismo público e assegurar a profissionalização do pessoal público, como da retificação daqueles princípios que tendiam a enrijecer e levam a déficits de motivação<sup>31</sup>. Por outro lado, exigia reformas com a adoção do modo pós-burocrático de organização e gestão dos serviços públicos que recuperasse a importância da discricionariedade, como condição necessária para o desdobramento da institucionalidade de representação social, que fundamentasse uma autoridade descentralizada sobre bases pluralistas. Mas sem contemplar ou reforçar a participação dos cidadãos e dos representantes eleitos, a discricionariedade dos agentes e agências públicas poderia ser uma fonte de corporativização da administração pública e poderia criar estímulos para apropriação pelo poder privado (Grau, 1997:246).

---

definidos pelos responsáveis pelas decisões se traduzam em ações administrativas. Recupera, neste sentido, a possibilidade de que a administração pública seja controlada por representantes eleitos e pela lei. A via hierárquica permite, ao mesmo tempo, transmitir as instruções ou as leis e tratar os casos de má administração. Por sua parte, o sistema legal colabora para evitar abusos na administração. Às funções do Estado liberal o modelo de gestão é o burocrático (Grau, 1997:240).

<sup>30</sup> Os elementos da burocracia e de suas unidades podem se converter em interesses, lutando para aumentar sua autonomia, sua posição, seu prestígio e controle de recursos. Esta luta pode estimular a capacidade de uma unidade para definir um novo interesse da sociedade como meta legítima de sua atividade, portanto, como justificação para a sua existência e superioridade (Poggi, 1981:143)

<sup>31</sup> As propostas passavam pela reconceitualização do sistema de carreiras, desligando-o da estabilidade garantida, de modo a não inviabilizar a implantação de sistemas de incentivos e premiações ligados ao desempenho; o desenvolvimento de sistemas de remunerações do pessoal público associados a seu rendimento; e o estabelecimento de sistemas de capacitação que possam contribuir para estabelecer uma cultura profissional própria de generalistas (Grau, 1997: 258).

Sob o questionamento da burocracia auto-referenciada e os limites do Welfare State, passa a fazer parte deste debate a ampliação da esfera pública e a participação dos cidadãos de modo a alcançar maior publicização dos processos de adoção de políticas e decisões do Estado, sendo necessária uma modificação interna da administração (Grau, 1997:182). A institucionalidade ligada ao aparelho do Estado também teria de ser revisada para poder admitir essa possibilidade de participação e para readaptar-se às novas condições de multifatorialidade em que se dão os problemas sociais: revisão da forma setorial como está configurado o aparelho de governo, fortalecimento das capacidades centrais de formulação e controle das políticas públicas, a coordenação de políticas também requer um corpo central capaz de identificar desenvolvimentos de política que cruzem setores e departamentos, profissionalização das funções de direção na administração pública etc. (Grau, 1997:267).

Na década de 80, surgem na Europa e EUA, as reformas administrativas<sup>32</sup> sob a inspiração dos avanços da administração do setor privado. Inicialmente, desenvolveram experiências de reforma no setor público baseadas nos princípios de descentralização e flexibilidade administrativa, com o foco das reformas na diminuição de custos, corte de pessoal, aumento da eficiência e da produtividade e a flexibilização burocrática. De um modo geral, a “administração empreendedora” dos EUA, o “gerencialismo”, “nova gestão pública” ou a “administração gerencial” pretendiam a introdução da lógica da produtividade existente no setor privado nas organizações do setor público, substituindo o clássico modelo burocrático. No entanto, devido as especificidades do setor público, a aplicação pura desse modelo incorreu numa série de limites, sendo revisto em seguida.

Segundo Abrúcio (1996), o gerencialismo sofreu alterações ao longo do tempo com a introdução de novos valores a partir das críticas ao seu caráter eminentemente economicista e distingue três variantes: o modelo gerencial puro, caracterizado pela ênfase na economia de custos e no aumento da produtividade; o *consumerism* que introduz a preocupação com a qualidade dos serviços e a satisfação do consumidor; e o *Public Service Oriented*, cuja

---

<sup>32</sup> A vitória eleitoral de Margareth Thatcher, em 1979, na Inglaterra, e de Ronald Reagan, nos EUA, em 1980, inaugura a escalada política neoliberal nos principais países desenvolvidos. O modelo adotado nos EUA está relacionado com as propostas de David Osborne e Ted Gaebler, autores do livro “Reinventando o Governo”, ligada ao gerencialismo e ao empreendedorismo.

diferença é a sua orientação política e sua preocupação com a construção da esfera pública, onde são introduzidos os conceitos de cidadão, *accountability*, equidade e justiça social. Na administração pública, esse modelo que foi sendo construído e aperfeiçoado com a experiência das reformas, ficou conhecido como Nova Gestão Pública (NGP), que corresponde à *New Public Management*, a metodologia gerencial que fundamenta as políticas públicas e as correspondentes reformas de Estado, especialmente a reforma administrativa, de cortes neoliberais, hegemônicas ao longo dos anos 80 e 90.

A década de 90 se destacou pela execução da agenda neoliberal tanto em países da Europa Oriental como nos da América Latina, com ênfase nas reformas pró-mercado. Nesta fase foram introduzidas mudanças do ordenamento macroeconômico que conduzissem a um quadro de ajuste e estabilidade, à redução do tamanho do Estado e ao dismantelamento de instituições protecionistas e criação de agências regulatórias. Os resultados desta série de reformas implicaram uma profunda reestruturação produtiva destas economias, o que provocou também uma nova modalidade de inserção no sistema internacional, por meio da desregulamentação dos mercados de produtos, financeiros e laborais que visavam a integração competitiva ao mercado. Em seguida, o objeto das mudanças passou pela consolidação das reformas, pelo restabelecimento da capacidade regulatória do Estado em atividades que foram repassadas para a iniciativa privada, pela melhoria da competitividade e por novas definições na oferta dos serviços sociais e de sua qualidade.

Segundo Diniz (2005: 7), houve nesses países a prevalência da visão economicista dos organismos internacionais que conduziu ao minimalismo da agenda pública, com os problemas econômicos ocupando o centro da agenda governamental, eliminando a possibilidade de que reformas mais amplas ou alternativas obtivessem espaço<sup>33</sup>. No entanto, após comprovar a ineficácia de seguir rigidamente as políticas recomendadas pelo Consenso Washington, a alta tecnocracia dos organismos multilaterais começa a questionar o conceito minimalista de Estado. Daí outros diagnósticos são feitos e questões como “governance” e responsabilização política dos governantes passam a ocupar centralidade no debate como condição para um bom desempenho do governo (Diniz, 2005:4).

---

<sup>33</sup> O discurso previa que uma vez realizadas as metas de estabilização e de reformas, estaria assegurada a via para a modernização, que abriria caminho para retomar o desenvolvimento.

Em seu relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1997, considerado um marco no debate, o Banco Mundial adota o ponto de vista de que os Estados capazes e ativos constituem elementos-chaves de qualquer esforço exitoso para construir modernas economias de mercado (Diniz, 2005:5). Em outras palavras, o fortalecimento de economias em um mundo globalizado não é incompatível com a presença de um Estado capaz e efetivo, pelo contrário. Em decorrência, surge a tendência de revalorização da capacidade de ação estatal como um pré-requisito para o êxito dos governos<sup>34</sup>.

Parece haver concordância quanto ao fato de o Estado-Nação estar em crise e em processo de transformação, o que tem propiciado uma série de análises sobre o tema. O que varia é a análise sobre as causas e as soluções da crise segundo a corrente que se manifesta.

Uma perspectiva teórica alternativa, que se posiciona entre as correntes de pensamento de corte neoliberal e a socialista, é a corrente denominada ‘Terceira Via’, que influenciou em muitos aspectos o Presidente Fernando Henrique Cardoso e o discurso do Ministro Bresser Pereira para a reforma administrativa. Diante do declínio das outras duas correntes, a terceira via propõe uma renovação da Social-Democracia. Giddens, um de seus principais idealizadores, afirma que o objetivo da política da terceira via é levar a cabo as implicações políticas dos novos tempos, e isso significa que as posições e políticas estabelecidas da esquerda têm de ser profundamente reavaliadas. O governo e o Estado estariam na origem dos problemas sociais tanto quanto o mercado. A política da terceira via procura se basear na lição essencial de 1989 – “o fato de que uma forte sociedade civil é necessária tanto para um governo democrático eficaz quanto para um sistema de mercado que funcione adequadamente”<sup>35</sup>. A sociedade civil seria fundamental porque sua influência civilizadora pode restringir o poder de governos e mercados e ancorá-los no domínio público.

---

<sup>34</sup> A esse respeito Fukuyama (2005: 22; 36), numa revisão crítica, propõe distinguir o escopo das *atividades do Estado*, que se refere às diferentes funções e metas assumidas pelos governos, e a *força do poder do Estado*, relacionada à capacidade institucional do Estado de planejar e executar políticas e fazer respeitar leis. Essas duas variáveis se deslocam ao longo do tempo nos países, mas há evidências, segundo o autor, de que a força das instituições estatais é mais importante que o escopo das funções estatais.

<sup>35</sup> Para Giddens, a terceira via aceita a lógica de 1989 e pós 1989 de que há muitas questões e problemas que a oposição direita-esquerda não ajuda a esclarecer, e daí decorre a atenção que a terceira via dá ao centro político. Essa ênfase, no entanto, seria compatível com políticas radicais propostas (Giddens, 2001:57).

Segundo o autor, um dos principais objetivos da política da terceira via é proporcionar meios de reconstruir e renovar as instituições públicas, a esfera pública. Em vez de simplesmente aceitar a globalização como verdade absoluta, a terceira via sugere políticas que respondam a ela de forma sofisticada e reformas que respondam às transformações sociais do final do século XX, à ascensão da nova economia baseada no conhecimento, às mudanças na vida cotidiana e emergência do cidadão ativo e reflexivo (Giddens, 2001:36-37).

A política da terceira via não seria, segundo Giddens, continuação do neoliberalismo – que não se responsabiliza pelas consequências sociais das decisões baseadas no mercado -, mas uma filosofia política alternativa a ele. Procura modernizar o Estado e o governo, incluindo o Welfare State, além da economia e outros setores da sociedade para responder às demandas de um sistema de informação globalizante, o que não se identifica apenas com o desenvolvimento econômico. Giddens, respondendo aos críticos, afirma que a terceira via não faz uma contraposição entre Estado e mercado. Segundo ele, nem sempre os mercados aumentam a desigualdade; eles podem às vezes servir de meio para superá-la. Além disso, enquanto o governo ativo é necessário para promover políticas igualitárias, o próprio Estado pode produzir desigualdade, e pode ter outros efeitos negativos na vida dos indivíduos, mesmo quando democrático e com boas intenções (Giddens, 2001:40-41). Acredita que é preciso ressuscitar as instituições públicas, diante da influência retrógrada das filosofias de livre mercado. Contudo, não se deve identificá-las apenas com o governo e o Estado, devendo procurar uma base diferente da ordem social, que Giddens denomina de “pluralismo estrutural”. As posições políticas rivais são monísticas, o Estado ou mercado servindo de meio para coordenar o domínio social. Outras posições se voltam para sociedade como fonte de coesão social. Contudo, o sociólogo inglês proclama que a ordem social, a democracia e a justiça social não podem se desenvolver onde um destes conjuntos de instituições é dominante, sendo necessário um equilíbrio entre eles para que se sustente uma sociedade pluralista<sup>36</sup> (Giddens, 2001:61-62).

---

<sup>36</sup> Essa posição quanto ao pluralismo é a mesma de Claus Offe (1999) e semelhante à de Rosanvallon (1997).

### 1.3 A Reforma do Estado no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso

O arcabouço conceitual da Lei das OSCIP foi influenciado por alguns dos princípios da reforma gerencial proposta pelo Governo Federal e pelas mudanças nos papéis do Estado e da sociedade propostas pelas reformas que estavam ocorrendo nos países desenvolvidos. A lei pretendia institucionalizar uma prática antiga, mas pouco regulamentada, até então, que é a prestação de serviços públicos por OSC.

Várias reformas foram implementadas no Brasil entre 1985 e 1997. A agenda pública reformista da Constituição de 1988 tinha como impulso as idéias de descentralização para promover maior autonomia e agilidade, a desburocratização visando eficiência e efetividade, e a democratização por meio de mecanismos que tornassem o setor público mais transparente, ampliando o controle social sobre a gestão pública. Com o governo Fernando Collor, observa-se uma deterioração da situação fiscal e desestabilização econômica. Ele promoveu a primeira onda de reformas administrativas, com medidas de corte de pessoal lineares, extinção de órgãos e estruturas. A difusão das reformas pró-mercado no Brasil ocorreu segundo um pacto inter-elites, que se estendeu por longo período, e precedeu o ajuste e estabilização. A agenda pública a partir deste governo passou a refletir a agenda internacional de reforma do Estado, difundida pelas agencias multilaterais (Melo, 2002: 56).

No governo FHC, a agenda da reforma administrativa apresenta discontinuidades com a anterior, com o abandono da retórica anti-servidor, medidas de fortalecimento do núcleo estratégico da administração pública, abandono do *downsizing* (substituído pela demissão voluntária), agenda de transformação institucional estrutural por meio das OS e Agências Executivas; e continuidades como a abolição da estabilidade do servidor, fim do Regime Jurídico Único, e volta das prerrogativas do executivo no plano administrativo (Melo, 2002: 57).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (Plano Diretor) foi apresentado por Bresser Pereira, Ministro do Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, em 1995, definindo objetivos e estabelecendo diretrizes para a reforma da administração pública, cuja justificativa estava pautada na crise do papel do Estado. Segundo

o diagnóstico do Governo, além da questão fiscal, a crise do Estado estava ligada à crise de administração pública burocrática, marcada pela ineficiência, morosidade, pelo clientelismo e descompromisso com o desempenho estatal. A crise do modelo burocrático era definida pela ineficiência das estruturas hierarquizadas, pesadas e centralizadoras, caracterizadas pelo excesso de regulamentos e pela uniformização de procedimentos na prestação de serviços públicos, que se mostravam limitadas para responder com agilidade às demandas sociais, bem como por serem pouco permeáveis às inovações. Deveria assim caminhar para um novo modelo de gerenciamento, a Administração Pública Gerencial<sup>37</sup>. As mudanças na estrutura organizacional e administrativa pretenderam redefinir o papel do Estado, sua forma de intervenção, e sua forma de se relacionar com a sociedade.

Pressionado pela necessidade de contenção do déficit público, o governo adota medidas de contenção de gastos e apresenta um projeto de reforma que pretende incidir diretamente sobre a situação funcional da burocracia, inovar do ponto de vista gerencial e alterar a estrutura do Estado<sup>38</sup>.

Ao lado das medidas para modernização da economia, o governo propõe a redefinição das relações entre Estado e sociedade, com uma forte crítica à burocracia e às formas tradicionais de intervenção econômica e social. Destacam-se três aspectos a serem considerados neste contexto: (i) a reforma administrativa e reforma do aparelho do Estado como resposta à crise do Estado, juntamente com as reformas fiscal e tributária, as reformas da previdência e da ordem econômica; (ii) a reforma administrativa ressurgiu como um projeto orgânico de governo; e (iii) a reforma do aparelho de Estado é de orientação descentralizadora,

---

<sup>37</sup> Entende-se por administração gerencial o modelo “fundamentado nos princípios de confiança e de descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada” (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995: 23-24)

<sup>38</sup> Os objetivos para as reformas econômica e institucional eram: (i) redefinição do papel do Estado mediante a proposição de novos mecanismos de regulação que, ao invés de restringir, ampliem mercados; (ii) concentração de atividades na área social, rompendo-se, entretanto, com o Estado empresário; (iii) redução do endividamento do setor público; (iv) aumento da competitividade das empresas; e (v) democratização do capital (Ribeiro, 1997: 51).

seguindo uma tendência de descentralização para fora da estrutura do Estado (Ribeiro, 1997: 53).

Paralelamente ao processo de desestatização da economia, a estratégia do Plano Diretor consistia: (i) no delineamento e fortalecimento de um núcleo estratégico do Estado; (ii) na proposição de novos instrumentos gerenciais apoiados na flexibilização, autonomização e contratualização da gestão no interior de agências estatais; e (iii) na transferência de atividades sociais para associações, viabilizada pelo Programa Nacional de Publicização. Assim, na estratégia de transição de uma administração burocrática para uma administração gerencial, assumiriam relevância: (i) a distribuição de papéis entre as diferentes esferas de governo e setores de atividades; e (ii) as transformações organizacionais no interior do aparelho do Estado com vistas a tornar sua atuação mais racional e eficiente (Ribeiro, 1997: 57).

O Plano Diretor (1995: 56) tinha como um de seus objetivos aumentar a “governança” (governance) do Estado - sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, direcionando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos. Em vários textos oficiais governança era entendida como a capacidade de formulação, implementação e coordenação das políticas públicas.

A partir dessas diretrizes decorreram diferentes formatos institucionais propostos pelo Plano Diretor: *Núcleo Estratégico* - em que decisões estratégicas são tomadas e são formuladas as políticas e as leis, exigindo a garantia de seu cumprimento; *Atividades Exclusivas* - engloba serviços que apenas o Estado pode prestar, pressupondo o poder de Estado de regular, fiscalizar e promover. *Serviços Não-Exclusivos* - o Estado atua em conjunto com outros fornecedores público não-estatais e privados, não requer o poder de Estado. *Produção Para o Mercado* - corresponde à área de atividade específica do setor privado. São geridos pelo Estado porque o setor privado não detém capital para realizar investimentos ou porque são atividades monopolistas. São atividades que, se privatizadas, requerem regulação rigorosa<sup>39</sup>. (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado: 23-24).

---

<sup>39</sup> Considerava-se que as competências do Executivo Federal deveriam ater-se às matérias de interesse nacional: (i) formulação, avaliação e acompanhamento das políticas públicas de alcance nacional, incluindo-se as políticas voltadas para a superação de desigualdades regionais; (ii) exercício do poder de Estado em matérias de interesse da Federação, tais como defesa nacional, diplomacia, fiscalização, tributação e polícia federal, entre outras; (iii) a regulação das atividades econômicas e de infra-estrutura, de modo a garantir o bom funcionamento das relações

As atividades do Setor de Serviços Não-Exclusivos corresponderia às funções que o Estado pode realizar simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas com formas de gerenciamento próprias do setor privado, sendo o controle estatal realizado mediante a celebração de Contratos de Gestão e sujeito à concorrência no mercado (Ribeiro, 1997: 59). Esse setor de atividades não-exclusivas constitui uma das principais inovações do Plano Diretor, instituído pela Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais (OS), cujas atividades são dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. A lei dispõe ainda sobre a criação do Programa Nacional de Publicização que tinha por objetivo estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de OS, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União. Estabelece, por fim, as regras para celebrar “Contratos de Gestão” com o governo, cujos recursos orçamentários são liberados mediante o cumprimento de metas de desempenho que assegurem a qualidade e a efetividade dos serviços prestados ao público, definidas no contrato de gestão. Ao receber a qualificação como OS, a entidade também está habilitada a receber e a administrar bens e equipamentos do Estado, a receber servidores públicos cedidos, o que a diferencia de outras OSC e, ainda, a receber automaticamente o título de Utilidade Pública Federal.

Diferentemente da proposta das OSCIP, a proposta do MARE não tinha como princípio básico fortalecer o terceiro setor, embora isso tenha ocorrido indiretamente. Nessa proposta, o Estado promove a extinção de organizações estatais e transfere patrimônio, pessoal e recursos financeiros para uma nova instituição de direito privado, sem fins lucrativos, que assume as atividades, antes, de responsabilidade direta do Estado. Por esse motivo, a proposta foi considerada uma tentativa de promover a terceirização dos serviços do Estado, não recebendo apoio político de dirigentes do governo e dos servidores públicos<sup>40</sup>.

---

de mercado e a oferta de serviços de interesse público; e (iv) a promoção do desenvolvimento nacional, com enfoque prioritário nas ações relativas à educação, saúde e previdência social, e o fomento ao desenvolvimento econômico nacional, como expressão de um planejamento indicativo que induza parcerias e mobilize recursos da sociedade civil e das diferentes esferas de governo (Ribeiro, 1997: 64).

<sup>40</sup> O Partido dos Trabalhadores conseguiu uma ação de inconstitucionalidade que não foi julgada até hoje. No Governo Federal, o Ministério da Ciência e Tecnologia vem utilizando o modelo e vários Governos estaduais editaram leis similares, como São Paulo, Minas Gerais, Pernambuco e Bahia.

A flexibilidade administrativa prevista, o modelo gerencial por resultados, e o Contrato de Gestão poderiam melhorar a eficiência e eficácia dessas entidades, mas não as transformariam em organizações do terceiro setor (Mendes, 1999). Naquela época, o MARE afirmava ser possível a hipótese de organizações do terceiro setor assumirem as atividades por meio da OS. Mas havia uma série de problemas legais e de autonomia das OSC que impediam na prática que isso se viabilizasse, como a obrigação de ser gerenciada por Conselho Administrativo ou Curador, integrados por representantes do Poder Público (de 20 a até 40%), e 20 a 30 % membros natos representantes de entidades da sociedade civil - o que a descaracteriza como ente da sociedade civil autônomo<sup>41</sup>.

As Organizações Sociais diferenciam-se ainda das OSC (demais pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos) pelos requisitos formais que devem cumprir: seus órgãos de deliberação superior seguem um modelo de composição estabelecido normativamente pelo Poder Público, então seria uma entidade “mista”, a exemplo dos *quangos* criados na Inglaterra<sup>42</sup>; o acesso a recursos está condicionado à assinatura de contratos de gestão; sujeitam-se à intervenção do Poder Público quando estiver em risco a regularidade dos serviços a seu cargo; sujeitam-se à apreciação periódica dos contratos de gestão e, em última instância, estão sujeitas à apreciação do Tribunal de Contas da União; podem gerir bens materiais e recursos humanos de entidades extintas do Estado, bem como absorver atribuições de entidades extintas<sup>43</sup> (Ferrarezi e Nassuno, 1996; Ribeiro, 1997: 71).

---

<sup>41</sup> Segundo o Inciso I art. 3º da Lei 9637/98, o Conselho de Administração deveria ser composto por: vinte a quarenta por cento de membros natos representantes do Poder Público, definidos pelo estatuto da entidade; vinte a trinta por cento de membros natos representantes de entidades da sociedade civil, definidos pelo estatuto; até dez por cento, no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou os associados; dez a trinta por cento de membros eleitos pelos demais integrantes do conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral; até dez por cento de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto.

<sup>42</sup> A inspiração das OS, que era o vetor dessa proposta, teria sido o exemplo britânico (*Quangos* – *quasi-autonomous non-governmental organizations*) que o Ministro Bresser Pereira conheceu em suas viagens de prospecção, e o exemplo norte-americano de associativismo (Martins, 2003).

<sup>43</sup> A Exposição de Motivos que acompanha a proposta de Medida Provisória explica que “a concepção que inspira o projeto tem como referência uma nova arquitetura das formas organizacionais e padrões de relação entre o Estado e as entidades prestadoras de serviços públicos (...) trata-se de promover a disseminação de formas públicas não-estatais de prestação desses serviços que conjuguem a agilidade e proximidade com as demandas dos usuários-cidadãos com a maior autonomia administrativa e institucional proporcionada pela personificação jurídica como ente de direito privado.” (Ribeiro, 1997:70).

O Plano Diretor admitia que sempre que o Estado não demonstrasse uma vantagem comparativa, deveria ser substituído, no exercício das funções não-exclusivas, por instituições privadas mercantis (privatização) ou do terceiro setor (publicização). Nesse sentido, as OS parecem constituir tentativa para a redução dos custos, para gerenciamento mais flexível, que propiciasse a autonomia que as fundações haviam perdido em 1988 com as mudanças no Decreto Lei 200 de 1967.

O MARE buscou o debate público de suas propostas, produziu material para discussão e utilizou a ENAP como meio de difusão das propostas<sup>44</sup>. Entretanto, os consensos foram mínimos e os esforços de persuasão, na maior parte dos casos, fracassaram tanto com os servidores públicos, que viram ameaçados seus empregos, quanto com os principais Ministros que teriam suas áreas envolvidas, que não lhe deram apoio para as principais teses. As resistências sofridas por Bresser Pereira se mostraram mais fortes e contundentes do que as soluções gerenciais propostas após a sua saída (Gaetani, 2003:34-37). Desse modo, as propostas de reforma do MARE não conseguiram o apoio para as reformas de Ministros estratégicos da Presidência, como o da Casa Civil e o Secretário-Geral, da área econômica (Fazenda e Planejamento) e outros como Educação e Saúde<sup>45</sup>.

A transição do primeiro para o segundo mandato do Presidente Fernando Henrique coincidiu com a reestruturação do governo em meio a turbulências causadas pela crise financeira internacional e por denúncias de corrupção de auxiliares do Presidente. O próprio Ministro Bresser passou a defender a unificação do MARE e do Ministério do Planejamento, o que ocorreu em 1999 (Gaetani, 2003: 29). A partir da extinção do MARE, a reforma perdeu sua força, sendo as suas secretarias operacionais incorporadas à Secretaria da Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (Silva, 2003: 141).

---

<sup>44</sup> A disseminação das propostas da Nova Gestão Pública (NGP) foi propiciada por esforços do próprio Ministério mas, sobretudo, pela escola de governo, a ENAP, por meio de treinamento em larga escala e formação de servidores de carreira e outros com base nos conceitos, técnicas e ferramentas da NGP (Gaetani, 2005).

<sup>45</sup> Para Gaetani (2003: 29), “Muitos avanços ocorreram, mas no âmbito do próprio MARE, como o controle da folha de pagamentos, indicadores de pessoal e a retomada de concursos estratégicos de analistas de planejamento e orçamento e de especialistas e políticas públicas e gestão governamental”. Em Seminário sobre Balanço da Reforma, o Prof. Abrucio fez uma análise em que destaca que a idéia de controle de resultados cresceu, mas não de forma sólida; a avaliação (mesmo que incipiente) de políticas sociais; o PPA e a Lei de Responsabilidade Fiscal; e avanços principalmente em termos de planejamento e *accountability* (Abrucio, 2002: 235).

A perda não foi apenas de prestígio, com o MARE se transformando apenas em uma secretaria, nem apenas de memória administrativa, conhecimento e experiência acumulados pelas equipes anteriores, mas principalmente perda de poder político, assumindo os postos-chaves pessoais de confiança do Ministro Clóvis Carvalho, cuja concepção e prioridade para a gestão pública eram outras. O foco agora eram os processos de trabalho e não as formas de organização das instituições públicas (Gaetani, 2003: 30). Encerrava-se assim esse ciclo de reformas, com alguns sucessos, mas com resultados aquém dos esperados, como foi o caso da implementação das Agências Executivas e OS e a implantação do gerencialismo como forma de gestão.

As tentativas de reformar o caráter irracional e ineficiente da administração pública burocrática brasileira, mesmo com as reações contrárias de corporações e setores políticos, criaram novas possibilidades para o surgimento de arranjos administrativos e institucionais para viabilizar políticas públicas de forma participativa (criação de fóruns de desenvolvimento, conselhos de pais que gerenciam recursos diretamente nas escolas, organizações sociais etc.) e colocaram na agenda novos instrumentos gerenciais (contratos de gestão, avaliação de desempenho, controle por resultados, gestão da qualidade etc.) abrindo um campo para inovações no Governo Federal.

Foi sob essa influência do Plano Diretor e nesse contexto favorável à mudança na gestão pública que ocorreu a criação da lei das OSCIP, com um formato institucional que pretendia maior abertura à participação da sociedade nos assuntos públicos, que buscava flexibilidade no controle dos meios tendo como contrapartida mecanismos de avaliação de resultados, controle social e por sanções no caso de uso indevido de recursos.

### **1.3.1 Críticas à Reforma Administrativa**

Hélio Silva (2003: 26; 116) afirma em sua tese de doutorado que o modelo conceitual da Reforma Administrativa do governo FHC foi uma réplica do modelo teórico das reformas realizadas de forma pioneira nos governos Reagan (EUA) e Thatcher (Reino Unido) nos anos 80. Para o autor, este modelo pertence à vertente teórica do pensamento neoliberal nesse período, “núcleo central da construção de uma proposta ideológica exportável para os países

da periferia capitalista, cujo emblema maior é o Consenso de Washington”. No entanto, verifica-se que na reforma administrativa não houve aplicação pura daquele modelo, que à época já estava sendo revisto.

As críticas que rotulam a reforma de neoliberal ou neoconservadora são rebatidas por Bresser Pereira. Para ele, a administração gerencial, proposta pela reforma de 1995, não opera sob pressupostos de racionalidade instrumental, Estado mínimo e do individualismo radical da nova direita. Segundo o autor, ao contrário, ela tem no Estado o garantidor dos direitos sociais, embora não perceba como estatais todos os serviços públicos, tendo em vista que a administração pública deve guardar semelhanças com a administração empresarial. Esse modelo favoreceria a delegação de autoridade acompanhada pelo controle social de resultados, que deveriam atender ao interesse público. A reforma se propunha a combater o patrimonialismo e, para isso, a administração gerencial visava a desprivatização do Estado e a eficiência da gestão no trato com o cidadão. Para Bresser, que discorda da primazia absoluta do mercado, a reforma era vista como uma alternativa entre o neoliberalismo e o estatismo burocrático, sendo mais republicana que liberal (Bresser, 1998: 36).

Bresser Pereira argumenta que o Brasil não implementou, a rigor, as reformas neoliberais da década de oitenta, mas processou uma reforma intermediária de inspiração Social-Liberal<sup>46</sup>. Sob essa perspectiva, entende-se que o Estado pode ser eficiente, deve atuar como regulador, facilitador e financiador do desenvolvimento social, e deve enfrentar as falhas de mercado, quais sejam mercado incompleto, monopólios naturais ou construídos, má distribuição de renda e flutuações cíclicas destrutivas. O novo papel do Estado seria garantir os serviços de educação básica e saúde, financiando a formação de capital humano, e promover a competitividade internacional das empresas.

A posição do Ministro Bresser, em relação ao viés da reforma no País, combina-se com as proposições da terceira via, que pregava a reforma do governo e do Estado a fim de

---

<sup>46</sup> “Social porque manterá a proteção dos direitos sociais e a manutenção do desenvolvimento econômico; liberal porque utilizará mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, proverá serviços sociais e científicos principalmente por meio de organizações públicas não-estatais competitivas, flexibilizará o mercado de trabalho e promoverá a capacitação de recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a concorrência internacional” (Bresser Pereira, 1999:42).

responder aos desafios da economia do conhecimento, e intervenções econômicas tanto quanto desregulamentação.

Em que pese as tentativas da reforma no Brasil de aumentar a eficiência e eficácia das organizações e as formas de gerenciamento, a ênfase das reformas na América Latina foi o aspecto econômico, por isso é que os problemas como o baixo desempenho das instituições democráticas e das políticas públicas, a baixa prestação de contas (*accountability*) e a responsabilização dos dirigentes não foram resolvidos. Diniz (2005:7) aponta um aspecto que consideramos fundamental que contribuiu para essa tendência no caso brasileiro: o estilo tecnocrático de tomada de decisão e gestão.

Esse estilo se traduz na concentração de poder decisório nas mãos da tecnocracia ilhada nos altos escalões burocráticos (insulamento burocrático), ao lado da expansão dos poderes legislativos do Executivo. O sistema de separação de poderes no Brasil atribui ao Presidente da República um conjunto de competências e prerrogativas institucionais, que lhe confere recursos e vantagens estratégicas na definição da agenda legislativa e uma forte influência sobre a produção legal (Inácio, 2006:170). Isso é feito mediante os decretos e as medidas provisórias (MPs) introduzidas pela Constituição de 1988, cujo texto legal alterou significativamente o equilíbrio de poder entre Executivo e Legislativo que vigorava sob a Constituição de 1946, incorporando toda a legislação instituída pelos militares que garantiam ao Presidente o controle da agenda legislativa.

Diniz (2005:7) aponta essa condição como uma debilidade institucional que dificulta o aperfeiçoamento da democracia, aspectos estes que dariam origem, segundo vários autores, a democracias incompletas, caracterizadas por combinar: alto grau de autonomia do executivo, marginalização do legislativo em face de um processo decisório fechado e excludente, crescente disjunção entre opção eleitoral e políticas públicas, debilidade dos partidos políticos, primazia da economia como disciplina condicionadora da política pública, baixa credibilidade do Estado como agente de interesse público, desqualificação da política, percebida como força negativa, contração da esfera pública, refluxo das organizações sindicais e, finalmente, regressão da noção de cidadania pelo esvaziamento dos direitos sociais.

Nas reformas ocorridas durante as ditaduras militares, no Brasil, a ênfase foi na dimensão administrativa<sup>47</sup>. Não se observa preocupação por reformar os demais poderes, em aperfeiçoar a articulação e o equilíbrio entre eles, pois se atribuiu ao Executivo e aos organismos administrativos um amplo espectro de prerrogativas em relação à formulação e implementação de políticas públicas. Além disso, a trajetória do Estado brasileiro revela a precedência das burocracias militar e civil, que historicamente se estruturaram e definiram suas identidades coletivas antes que se institucionalizasse o sistema de representação política em âmbito nacional. Durante a maior parte do período republicano, se observa a tendência à centralidade da burocracia governamental frente aos partidos e ao Poder Legislativo (Diniz, 2005:11).

Segundo Diniz (2005:11), a prática de implementação de reformas de Estado sob regimes autoritários teve conseqüências que não podem ignoradas. Exacerbaram-se certas características do sistema presidencialista, como a outorga constitucional de poderes legislativos ao chefe do Executivo, o amplo poder do Presidente para nomear funcionários, a autonomia e centralidade dos governos estaduais baseadas em alianças e redes de lealdade política. Deste modo, o isolamento da instância presidencial face ao escrutínio público, a falta de espaço institucional para que as forças políticas interfiram, a intolerância com o dissenso e conflito, a inoperância dos mecanismos de controles mútuos, em suma, ao se expor ao arbítrio do Executivo, os freios institucionais desapareceram, o que criou sérios obstáculos para a articulação dos poderes e a comunicação com a sociedade em diferentes momentos.

Assim, durante a ditadura militar se observou a consolidação do estilo tecnocrático de gestão da economia fechado e excludente, que reforçou a supremacia da abordagem técnica quando se trata de formular políticas públicas. A valorização do saber técnico e da racionalidade da ordem econômica, aspectos considerados intrinsecamente superiores à racionalidade da instância política, conduziram a uma visão asséptica da administração pública, percebida como o campo de competência exclusiva de uma elite situada por cima do

---

<sup>47</sup> A primeira destas reformas foi realizada pelo presidente Getúlio Vargas (1930-1945), que assumiu o poder com ampla coalizão comprometida com um projeto modernizante. A segunda experiência relevante foi feita pelo primeiro governo do ciclo militar (1964-1985) que introduziu o Decreto Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967. Em contraste, entre 1945 e 1964, os governos democráticos que se sucederam no poder não realizaram nenhum experimento importante no que diz respeito à reforma do Estado (Diniz, 2005:11).

questionamento da sociedade ou da classe política. Paralelamente ao estreitamento do círculo de tomadores de decisões formado pela alta tecnocracia, convivia um amplo segmento da burocracia integrado ao sistema de patronato e clientelismo. Portanto, o insulamento burocrático, longe de garantir maior eficácia à máquina estatal, conviveu de fato com um alto grau de politização da burocracia.

Há uma tendência impulsionada pelo pensamento autoritário da década de 1930 que idealizava o Executivo como agente de transformações necessárias para modernizar a sociedade. Como consequência disso, a idéia de reforma e mudança se associou ao modelo de Executivo forte, ao passo que o Legislativo, era percebido como uma força aliada ao atraso e à defesa de interesses particularistas e tradicionais (Diniz, 2005:12).

Para Diniz, a reforma empreendida no Brasil, pelo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso a partir de 1995, por meio do MARE, demonstrou ser incapaz de realizar a ruptura preconizada por seus idealizadores e não foi capaz de atacar a complexidade dos problemas responsáveis pela crônica ineficácia da ação estatal. Uma das razões para isso, além das dificuldades na implementação, foi um erro de básico de diagnóstico na Nova República: a percepção de ineficácia dos Governos no tratamento dos problemas críticos, como a inflação e endividamento externo, gerou sentimentos de desconfiança e perda de credibilidade nas autoridades e instituições governamentais, ao que se chamou de ingovernabilidade. Com o fracasso do Plano Cruzado no governo Sarney, esta crise de governabilidade era vista como um efeito direto da sobrecarga da agenda pública devido ao excesso de pressões externas provenientes da esfera social ou da política. Sob essa ótica, a ingovernabilidade foi a expressão de paralisia decisória, ou seja, o governo era incapaz de tomar decisões em virtude da pressão das demandas da sociedade. Portanto, o caminho para reconquistar as condições favoráveis à governabilidade implicaria o reforço do poder discricionário da alta tecnocracia, protegendo-a do jogo político e reafirmando a centralização e o fechamento do processo de tomada de decisões (Diniz, 2005:13).

Para Diniz, o reforço da autonomia decisória de elites enclaustradas na cúpula burocrática e um fortalecimento desproporcional do Executivo mediante a concentração de poder de decisão nesta instância, cada vez mais controlada pela alta tecnocracia, debilitaram os suportes institucionais da democracia. Segundo a autora, não houve um debilitamento do

Estado no que se refere à sua capacidade de impor temas na agenda de governo (Diniz, 2005:13).

O diagnóstico alternativo sobre a crise de governabilidade do Brasil da Nova República (Diniz, 2005:15) aponta, em vez de bloqueio à capacidade de decisão, um contraste entre a hiperatividade decisória e a escassa capacidade para implementar políticas devido a precários meios de gestão.

Para a autora, a elevada discricionariedade e amplo poder de decreto de que dispõe a autoridade presidencial constituem a outra face do controle e da cooptação dos partidos e dos congressistas exercida pelo Poder Executivo, mediante o recurso generalizado das práticas clientelistas para ganhar apoio para seus projetos. A distribuição dos principais cargos da administração pública, por sua vez, contribuiu para deteriorar a capacidade de implementação das políticas públicas.

No entanto, é próprio do presidencialismo de coalizão o Presidente construir base de apoio concedendo postos nos ministérios a membros dos partidos com representação no Congresso, e estes, em troca, fornecerem os votos necessários para aprovar sua agenda no Executivo<sup>48</sup>.

Vários cientistas políticos têm apontado para a eficiência das coalizões em termos de apoio no Parlamento. Segundo Santos (2006:227), nas formações ministeriais de início de mandato, as coalizões governamentais no governo Sarney, Collor e FHC detinham o controle de cerca de 81,7%, 58,1% e 68,6% das cadeiras respectivamente. No pós-88, observa-se a maior estabilidade nas taxas de sucesso de aprovação de leis iniciadas e aprovadas na mesma administração (variação entre 65,4% e 72%). A agenda é quase toda originada no Executivo e, geralmente, aprovada em regime de urgência, o que a qualifica como uma agenda imposta, como aponta Diniz (2005) e Santos (2006). Os atuais poderes de agenda do presidente decorrem do monopólio na iniciativa de projetos (orçamento, administração), no recurso de requerimento de urgência, e na emissão de MPs.

Embora Diniz aponte um aspecto fundamental para nossa pesquisa em termos da capacidade decisória do executivo em impor determinados temas na agenda, com altas taxas

---

<sup>48</sup> O Presidencialismo de coalizão pode mais dificultar do que facilitar a decisão haja vista o maior número de atores para barganhas. Por outro lado, reforça a democracia ao proporcionar mais debates, negociações, e uma agenda mais variada (Abrucio, 2002).

de aprovação, a postura intermediária na análise do processo de reforma, que consideramos mais adequada em relação à reforma administrativa do MARE, e à reforma econômica realizada pelo governo, é fornecida por Melo (2002) e Castro e Carvalho (2002:123 apud Silva, 2003: 89<sup>49</sup>). Para estes últimos autores, a principal característica das reformas propostas pelo Presidente FHC foi o estabelecimento de uma estrutura decisória em dois níveis: em um primeiro, ocorreria uma negociação mais ampla, enquanto no outro teria lugar um processo de insulamento burocrático. As políticas monetária e cambial permaneceram isoladas da negociação política, sendo postas a cargo de uma equipe econômica nuclear, orientada por uma visão tecnocrática da administração macroeconômica, enquanto que as reformas econômicas não monetárias ficaram abertas aos procedimentos políticos competitivos.

Segundo Melo (2002:154; 174), ao contrário da reforma da previdência, a reforma administrativa foi objeto de intensas negociações antes de sua apresentação formal, na Câmara da Reforma do Estado, com líderes partidários e com os governadores. Por sua vez, a reforma administrativa encontrou resistência da Associação dos Servidores Públicos Federal, do Ministro da Saúde, da Cultura e da Educação, Forças Armadas, e na Câmara dos Deputados. Desse modo, é possível entender porque mesmo tentando o diálogo, a reforma proposta pelo MARE foi mais difícil e teve resultados diferentes dos inicialmente propostos se comparados à reforma econômica. No Parlamento utilizou a estratégia de concessões concretas constitucionalizadas a potenciais perdedores ou por mudanças no texto proposto. O desenho da proposta e a barganha fizeram com que o Executivo abdicasse de pontos essenciais, minimizando custos para os atores envolvidos nas decisões. Mas o sucesso em assegurar apoio à reforma foi parcial, pois não se conseguiu envolver interesses organizados fora da arena parlamentar em virtude da radicalização de posições pelo governo e sindicatos.

A Lei das OSCIP teve sua construção feita de forma negociada, enfrentando e contornando a resistência do governo e das OSC. No entanto, no momento em que foi negociada a questão das deduções de doações, a área econômica não abriu chances em sua política fiscalista, permanecendo-se fechada à discussão; a lei também sofreu forte resistência na relatoria da primeira Comissão no Legislativo, como veremos no capítulo 4.

---

<sup>49</sup> Castro, Marcus Faro; Carvalho, Isabel Valladão de. Globalização e transformações políticas recentes no Brasil: os anos 1990. *Revista da Sociologia e Política*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná nº 18, 11/06/2002.

#### **1.4 Novos arranjos institucionais e novos atores nas políticas públicas**

A construção de uma nova legislação, que reconhece a existência de organizações privadas com fins públicos num contexto mundial de mudança do papel do Estado e da sociedade, revela que outras dimensões do desenho institucional dos componentes da vida social e da esfera pública passam a ter maior importância no final do século XX. A dimensão da sociedade civil passou a ser reconhecida como tendo um papel a cumprir na esfera pública, assim como a complexidade dos arranjos na vida social e a importância da interdependência entre mercado, sociedade e Estado (Offe, 1999:128-129; Keane, 2003).

Num mundo de reflexividade intensificada, a importância da política partidária decresce porque não consegue fazer a mediação com a sociedade de modo a atender às demandas e responder às incertezas artificiais. No Brasil, foram vários obstáculos para a comunicação e mediação com a sociedade, como apontou Diniz, destacando-se o insulamento, corporativismo, clientelismo e exacerbação dos poderes legais do executivo.

Novos espaços públicos são criados com a crise da estrutura corporativa e política-partidária da modernidade simples, emergindo o que Beck denomina de subpolítica, cuja ação favoreceria a atuação de atores externos ao sistema político formal ou corporativo na esfera pública. Surgem oportunidades de manifestação e participação para grupos que até então não estavam envolvidos na dinâmica social, que buscam formas alternativas de atividades e construção de identidade por meio dos novos movimentos sociais, manifestações episódicas ou pelos trabalhos em associações, ONGs etc., ao mesmo tempo em que lutam pelo poder de conformação do político (Beck, 1997: 24).

Os processos interligados de globalização e transformação da vida cotidiana (destraditionalização, individualização, novas tecnologias de comunicação e informação etc.) são parte da modernidade reflexiva e não podem ser contidos na esfera política tradicional. Os indivíduos tornam-se capazes de ter acesso a informações, antes de domínio de especialistas, tornam-se mais autônomos e críticos diante da incapacidade de o Estado resolver novos problemas, trazem novas agendas e ocupam o espaço público.

A ocupação do espaço público pelas organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, a tensão entre o interesse privado e o interesse público, as reformas de Estado, e a intensidade do processo de reflexividade institucional propiciou uma discussão que abala conceitos amplamente arraigados, como as idéias de que o Estado não possui o monopólio de defesa do interesse público na esfera pública, que a burocracia nem sempre é a forma mais eficiente de administração e que não consegue lidar com o conjunto de informações complexas e diferenciadas para as mais diversas políticas públicas, dentre outros problemas. Experimenta-se maior abertura para a crítica ao mesmo tempo em que surgem dificuldades para referências interpretativas para as ações, o que também pode provocar uma paralisia relativa.

Participação torna-se um dos temas dominantes da década de 90. Um das abordagens participativas concebe a burocracia como um impedimento ao bom governo, pois a hierarquia e seu estilo *top-down* restringem o envolvimento dos funcionários, os aliena, e reduz o compromisso com a organização. Nessa concepção, a hierarquia e as regras da organização são impedimentos para a efetividade do gerenciamento e para a *governance*. A burocratização produz excessiva fragmentação no setor público e somente poucos clientes e produtores têm influência em determinadas políticas públicas. A burocratização e a fragmentação das políticas públicas limitam a capacidade de coordenação de programas e de produzir regimes coerentes entre as áreas de políticas públicas (Peters, 1996: 47).

Há um ceticismo em relação à capacidade de as formas burocráticas de gestão lidarem com a complexidade, criatividade, e de absorverem o conjunto das informações envolvidas na gestão pública (Avritzer e Santos, 2002: 48; Peters, 1996: 54). A gestão burocrática prega soluções homogêneas para cada problema. No entanto, os problemas administrativos exigem cada vez mais soluções plurais face à diversidade e complexidade de interesses e demandas dos cidadãos<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Em uma sociedade cuja diversidade é crescente, as expectativas são cada vez maiores, individualizadas e com vários meios de vocalização se comprados ao passado, o papel da administração pública também é mais complexo (Trosa, 2001:52) A operacionalização de programas que atendam a diferentes demandas dos cidadãos, fugindo da padronização e ampliando as soluções específicas, envolve muito além dos dilemas da flexibilização da burocracia e da modificação de pressupostos e normas estabelecidas em relação às políticas públicas. A igualdade de procedimentos da burocracia, a mesma norma para todos, em geral, tolhe a possibilidade de se

O conhecimento detido pelos atores locais passa a ser um elemento importante para a solução de problemas de gestão, idéia essa favorecida pela reflexividade que leva a uma maior autonomia da ação e inclusão de leigos em áreas antes de domínio exclusivo de especialistas.

São várias as abordagens sobre participação no Estado, mas o que há em comum entre elas é a preocupação em minimizar a hierarquia e tecnoburocracia<sup>51</sup> no governo e a consideração de que é fator importante para o fortalecimento da democracia, ao desenvolverem a capacidade de as pessoas se envolverem com - e se responsabilizarem pelo - desenvolvimento social, resolvendo problemas comuns e possibilitando o controle dos resultados. Guy Peters (1996: 49-66) agrupa essas abordagens em 4 tipos:

A *participação no gerenciamento* significa o envolvimento dos servidores nas decisões da organização, criando motivação para o trabalho e mais independência, cuja origem é a escola *organizational humanism*, que inspirou a NGP (Nova Gestão Pública) e qualidade total. A burocracia no nível de rua (*street level bureaucracy*) considera os escalões mais baixos são centrais para funcionamento efetivo, e prega que a aproximação com o cliente ajudaria a definir a relação entre Estado e sociedade, mas em geral a participação de servidores não é entendida nem estruturada<sup>52</sup>.

A *democracia discursiva*<sup>53</sup> estimula a participação para identificar e clarificar problemas, cujo argumento principal é que os burocratas não detém todas as informações, ou o tipo certo de informação para fazer políticas públicas (Majone, 1989 apud Peters, 1996: 54), ou para resolver complexos e diversificados problemas. Nenhum ator tem suficiente visão para

---

pensar em igualdade de resultados dificultando a adaptação do serviço ao cidadão (Ferrarezi e De Sousa, 2003). Esse dilema, não resolvido, caminha no bojo das reformas administrativas das últimas duas décadas e implica riscos de arbitrariedade e desigualdade no atendimento.

<sup>51</sup> As regras burocráticas formais tendem a negar a inovação, transformando habilidades (características da especialização) em deveres (Giddens, 1997:106).

<sup>52</sup> Nuria Cunill (1998: 246) critica o deslocamento do conflito político para os burocratas ao nível da rua porque ele se dá num área de menor responsabilidade pública, onde o conflito só pode assumir a forma de uma negociação sobre decisões particulares, o que leva à abdicação da responsabilidade dos representantes eleitos, de negociar regras ou valores.

<sup>53</sup> Segundo Peters (1996: 55), essa maneira de pensar a democracia e governo é freqüentemente associado a Jurgen Habermas (teoria da ação comunicativa -1984) e Niklas Luhman (1990). Habermas usa conceitos discurso ideal comunitário e racionalidade comunicativa para descrever condições sob as quais a participação é mais efetiva. Nesse espaço ideal, não deveria haver hierarquia entre indivíduos ou idéias. Neste fórum, todas as idéias são válidas e deveriam ser vocalizadas para explorar e dar espaço à opinião da comunidade.

fazer com que a aplicação dos instrumentos necessários sejam efetivos<sup>54</sup> (Kooiman, 1993:4 apud Peters, 1996: 54).

Os *modelos deliberativos* trazem o argumento que instituições representativas democráticas estão longe de transmitir os desejos da sociedade nas políticas públicas. O que diferencia essa abordagem das outras é a assunção que democracia direta pode servir para fazer políticas públicas em sociedades complexas modernas, sendo necessário envolver os cidadãos desde a elaboração. Inspirou o estilo de governar que ficou conhecido como “aproximação com o cliente”.

O *comunitarismo*, que considera o voto e outras formas de participação como necessárias, mas não suficientes para mudar a natureza de serviços governamentais que se tornaram muito burocratizados, comparece no debate enfatizando o terceiro setor como uma solução para muitos problemas da sociedade contemporânea. Um modo de reformar o governo é encorajar a criação de mais grupos no terceiro setor. Sua base se encontra na emergência de modelos participativos de governo (Etzioni, 1993 apud Peters, 1996: 57)<sup>55</sup>; nas idéias que pessoas podem ter papel mais importante que burocratas; no envolvimento da comunidade nos serviços públicos; e na preocupação sobre o impacto das políticas na comunidade.

Para Pierre (2000: 138), seria mais correto falar em mudança de papéis de governo, do que em encolhimento ou redução desses papéis, e mudança no relacionamento entre setor público e privado. Trata-se de novos arranjos nos quais atores públicos e privados almejam resolver problemas ou criar oportunidades sociais e que respondem à necessidade de ampliar os instrumentos e abordagens de resolução de problemas. O próprio significado de *governance* remete a “um *mix* dos tipos de governo, modelos e regras que respondem às mudanças de demanda da sociedade ao governo”. Ganham espaço os modelos participativos e a co-produção de políticas públicas, e o uso do terceiro setor como complemento, substituto ou suplemento do governo, e como um dos mecanismos de pensar o interesse público.

---

<sup>54</sup> Majone, G. *Evidence, Argument and Persuasion in the policy Process*. New Haven: Yale University Press, 1989. Kooiman, J. *Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity*. In *Modern Governance*, London: Sage, 1993.

<sup>55</sup> Etzioni, A. *The Spirit of Community*. New York: Crown Publishers, 1993.

O modelo participativo tem inúmeras versões, mas tem implicações comuns para governo e serviços públicos. Diferencia-se da abordagem do mercado e da *public choice*, mas guarda similaridade quanto à prescrição para descentralização, transferência de poder para escalões mais baixos da burocracia e para os cidadãos. Assume que os indivíduos são motivados nas organizações e na vida política pela solidariedade, e a participação incentivaria mais do que os incentivos materiais (Peters, 1996:71).

Outra vertente teórica participativa tem apontado o capital social como elemento importante para a promoção do desenvolvimento (Putnam 1996; 2003). Desde a metade da década de 80, observa-se a implementação paulatina de programas federais e estaduais que privilegiam estratégias participativas e, na década de 90, a entrada do capital social no debate acadêmico e nas agências multilaterais, e em propostas como a “Agenda 21”, e as do Conselho (DLIS, terceiro setor). Esse movimento serviu para equiparar a ênfase tradicional em capital humano e físico em processos de desenvolvimento ao capital social. Putnam qualifica como capital social os aspectos das redes sociais e as normas de reciprocidade a elas associadas porque, tal como o capital físico e humano, cria valor individual e coletivo (recursos reais ou potenciais das pessoas, grupos e relações sociais). Trata-se de benefícios que o capital social gera para o indivíduo ou afetam a esfera de atividade de um ator: informação (facilitando a difusão ou limitando-a); influência e controle dentro da parte da estrutura social que foi apropriada como capital social; solidariedade social (benefícios de ajuda mútua e confiança generalizada); conhecimento e reconhecimentos mútuos etc. Há assim múltiplas formas úteis em variados contextos (Putnam, 2003:14).

Em trabalho recente, Putnam (2003) diz que redes densas de interação social quando os temas econômicos e políticos estão nelas inseridos parecem fomentar normas de reciprocidade generalizada, o que auxiliaria a solucionar dilemas de ação coletiva, reduzindo-se os incentivos para o oportunismo e corrupção. Para o autor, uma sociedade caracterizada pela confiança e reciprocidade generalizada é mais eficiente pela mesma razão que o dinheiro é mais eficiente do que as trocas<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> O conceito de capital social, embora antigo, tem sido renovado por alguns pesquisadores ao mesmo tempo em que é vigorosamente criticado por outros (para um resumo sobre as abordagens sobre o tema ver Ferrarezi, 2003). A reciprocidade, enquanto princípio cultural que rege as relações institucionais formais e informais na

A participação social é essencial ao desenvolvimento quando os vínculos sociais contribuem para melhorar a qualidade de vida da comunidade, gerando capacidades de ação coletiva que permitem às pessoas influir e intervir sobre processos sociais<sup>57</sup> (PNUD, 2000: 109).

A administração pública possui vários obstáculos para a incorporação dos cidadãos na produção de bens públicos e na formulação e monitoramento das políticas públicas. O modo burocrático de organização impede a participação dos cidadãos e, em função da racionalidade instrumental inerente, limita as condições para o crescimento da deliberação pública e da efetiva solução dos problemas. Por outra parte, o modo burocrático de organização inibe as possibilidades de promover um maior pluralismo na elaboração das decisões políticas, já que impõe altos custos de oportunidade à participação dos cidadãos (Grau, 1998: 234).

Como uma proposta de solução a esse dilema surgiram os novos arranjos participativos e institucionais. Importa agora compreender como esses arranjos institucionais para provisão social foram construídos no Brasil, nos quais prevalecem uma combinação entre Estado e OSC, em vez da tradicional provisão de “equipamentos coletivos” ou “solidariedade social” feita exclusivamente pelo setor estatal, hegemônica até os anos 70.

O antagonismo privado/público remete às características do Estado moderno, em que a sociedade civil é constituída por grupos organizados cada vez mais fortes, com conflitos que se renovam continuamente, diante dos quais o parlamento e o governo assumem a função de mediadores. A essa função tradicional se somou o engajamento ativo das OSC, visto por alguns como a privatização do público. Segundo Bobbio (2000: 26), o processo de publicização do privado e de privatização do público não são incompatíveis, e compenetraram-se um no outro. O primeiro reflete o processo de subordinação dos interesses do privado aos

---

comunidade, é base das relações e instituições de capital social. A confiança (enquanto atitude) se baseia na expectativa do comportamento de uma outra pessoa que participa da relação. Possibilita a não compensação imediata de qualquer intercâmbio, a crença em discursos e ações de entrega e controle sobre bens. Por esses motivos, o capital social é tanto um bem privado quanto público. Para Putnam, as redes produziram benefícios privados; as redes sociais - idéia central do capital social - importam; e, ainda, o capital social pode ser um bem público.

<sup>57</sup> A participação não é, por si só, a solução dos problemas sociais. Tanto pode constituir um meio para isso - como força produtiva do desenvolvimento humano e social, porque agrega valores éticos à democracia e constrói laços comunitários de solidariedade e confiança - quanto pode ser caracterizada como um fim em si mesma, o que também é decisivo para a qualidade da vida social (PNUD, 2000).

interesses das coletividades representados pelo Estado, que invade e engloba progressivamente a sociedade civil. O segundo representa a revanche dos interesses privados através da formação dos grandes grupos que se servem dos aparatos públicos para o alcance de objetivos próprios. O Estado pode ser representado como o lugar onde se desenvolvem e se compõem, para novamente decompor-se e recomporem-se, estes conflitos, através do acordo continuamente renovado.

#### **1.4.1 Novos arranjos de políticas públicas no Brasil: a mudança do modelo de provisão estatal na proteção social**

A forma e os mecanismos através dos quais se processam o cumprimento dos direitos sociais, ampliados pela Constituição de 1988, passam a ser o grande desafio no contexto da reforma do Estado dos anos 90, pelos inúmeros aspectos críticos do modelo anterior, tais como o gigantismo, burocratismo, autonomização e ausência de controle. Ao mesmo tempo em que o Governo Federal enfrentava o desafio de implementar um modelo de proteção social inspirado nos Estados de Bem Estar Europeus, de corte universalista, proposto pela Magna Carta, já se desenhava outra agenda, com novos desafios advindos da globalização, crise fiscal e democratização. Esse padrão de provisão de políticas públicas em que o Estado desempenhava todas as funções, que durou até a década de 80, praticamente foi confundido com essa modalidade historicamente constituída, sendo difícil imaginar outro tipo de entrega de políticas públicas que não aquela realizada diretamente pelo Estado. Nesse modelo, a proteção social era vista como responsabilidade exclusiva do Estado, tendo recebido críticas pelo refluxo de iniciativas da sociedade civil e do mercado. Embora desde 1950 já se recomendasse o envolvimento da sociedade na busca de soluções para os problemas sociais dos países em desenvolvimento, no Brasil esse modelo se estendeu até a década de 80. (Farah, 2001:6; Rosanvallon, 1997).

O sistema de proteção social brasileiro, erigido nos anos 60, foi caracterizado, até a *década de 80* pelos aspectos que serão abordados na seqüência.

*Extrema centralização política, institucional e financeira* das ações do governo na esfera federal, com o corolário da troca de favores de cunho clientelista entre os entes federativos. A falência das políticas sociais básicas foi propiciando a criação de outras políticas setoriais, sem, no entanto, conseguir suprir as deficiências do sistema como um todo, criando uma estrutura sobreposta ou paralela àquela existente, apontando para a “fragmentação do aparelho de Estado em inúmeros segmentos com forte autonomia e por uma acentuada tendência à privatização de políticas” (Abranches, 1989: 52 apud Ferrarezi, 1995:30)<sup>58</sup>. Esse *caráter setorial, sobreposto e fragmentado* impossibilitava a coordenação das ações para potencializar os resultados, gerava clientelas e barganhas próprias e dificultava a complementaridade dos serviços.

Havia quase *inexistência de controle social e de participação social e política* nos processos decisórios das políticas públicas. O processo decisório das políticas envolvia três “gramáticas”, que estruturavam a relação entre Estado e sociedade: o *clientelismo, o corporativismo e o insulamento burocrático* (Nunes, 1997 apud Farah, 2001:4)<sup>59</sup>. Assim, as políticas públicas estatais incorporavam interesses da sociedade, contudo, de maneira “excludente e seletiva, beneficiando segmentos restritos dos trabalhadores e interesses de segmentos dos capitais nacional e internacional”<sup>60</sup> (Farah, 2001:5).

Pode-se afirmar, portanto, que a gestão governamental não era democrática, pois não era transparente, não admitia *accountability* e responsabilização, e não incorporava outros atores sociais nas fases das políticas e em sua fiscalização.

Prevalencia a “cidadania regulada” em que os “direitos dos cidadãos são decorrência dos direitos das profissões que só existem via regulamentação estatal” (Santos, 1979: 76 apud De

---

<sup>58</sup> Abranches, Sergio Henrique; Santos, Wanderley Guilherme e Coimbra, Marcos Antonio. *Política Social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1989.

<sup>59</sup> Nunes, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: ENAP/Jorge Zahar, 1997.

<sup>60</sup> Para Diniz (2000:35), a incorporação desses atores ao sistema político, desde Vargas, se deu pelo corporativismo, intermediação de interesses e cooptação. A constituição desses atores políticos processou-se por intermédio do Estado, sendo o conflito de interesses canalizado diretamente pela burocracia. A assimetria entre empresários e trabalhadores no acesso aos núcleos decisórios acabou caracterizando a estrutura corporativa pelo formato setorial e bipartite, com arenas de negociação intraburocráticas, com ênfase no intercâmbio dos interesses industriais. Para a autora (2000: 36): “institucionalizou-se, no Brasil, uma prática de negociação de teor restrito, excludente e fechado agravada pela marginalização dos partidos (...)”.

Sousa, 2006:55)<sup>61</sup>. Tratava-se de um sistema meritocrático, onde os indivíduos deveriam estar em condições de resolver suas próprias necessidades, com base no mérito. Esse padrão respeita as “diferenças” de renda e condições sociais prévias, legitimando as desigualdades existentes, pois o princípio do mérito, entendido como posição ocupacional e de renda adquirida na estrutura produtiva, constituiu a base sobre a qual se ergue o sistema brasileiro de política social (Draibe, 1990:10 apud Ferrarezi, 1995<sup>62</sup>).

Para a área social, desde a década de 80, as propostas de reforma dos setores progressistas que lutaram pela redemocratização do país enfatizaram a necessidade de democratização dos processos decisórios e do acesso aos serviços públicos, com a equidade dos resultados. Já nos anos 90, sob a escassez de recursos, figuravam na agenda a descentralização, a necessidade de estabelecer prioridades de ação, a busca de novas formas de articulação com sociedade civil e com o mercado, da participação e a introdução de novas formas de gestão nas organizações estatais. Em relação a essas formas de gestão, a ênfase era na busca por maior agilidade operacional, eficiência, efetividade e eficácia, a fim de superar a rigidez da burocratização dos procedimentos e desvios decorrentes da ausência de prestação de contas e controle social sobre as ações do Estado (Farah, 2000: 69; 2001:12).

A agenda neoliberal, que ganhava espaço nos países desenvolvidos e nas agências multilaterais, propunha para o problema da crise econômica o ajuste econômico, desregulamentação da economia e a redução do tamanho do Estado. Para a área social, a agenda neoliberal era composta de: privatização de serviços para setor lucrativo; descentralização das políticas sociais; focalização orientada para a concentração da ação estatal em determinados serviços e populações vulneráveis e em situação de pobreza extrema; e gestão social mais eficiente (Draibe, 1993 apud Farah, 2001: 8)<sup>63</sup>.

De acordo com as sociólogas Marta Farah e Sonia Draibe, a redefinição da agenda de reforma proposta por atores progressistas (“democratas”), que vinham atuando desde a

---

<sup>61</sup> Santos, Wanderley Guilherme. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

<sup>62</sup> Draibe, Sonia. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In IPEA/IPLAN, *Para a década de 90: prioridades e perspectivas das políticas públicas*. Vol. 4, Brasília, 1990

<sup>63</sup> Draibe, Sonia. As políticas sociais e o neoliberalismo. *Revista USP (17)* 86-101, mar/maio 1993. Apud Farah, 2001.

Constituinte, pretendia, diferentemente da agenda neoliberal, reformar e fortalecer a ação do Estado porque era imprescindível lidar com os desafios advindos com as mudanças estruturais do capitalismo e da globalização. O que ocorreu é que elementos presentes na proposta neoliberal de reforma da atuação do Estado na área social apareciam na proposta progressista com um novo significado. Como bem sintetiza Farah (2001:9):

Não se trata, neste caso, de privatização como alternativa prioritária ou exclusiva (...), mas de **novas formas de articulação com a sociedade civil e com o setor privado**, visando à garantia da provisão de serviços públicos ou à construção de novas modalidades de solidariedade social (Lipietz, 1991), ocorrendo a substituição do modelo de provisão estatal por um modelo em que o Estado deixa de ser o provedor direto e exclusivo e passa a ser o coordenador e fiscalizador de serviços que podem ser prestados pela sociedade civil ou em parceria com estes setores (grifo da autora).

Nesse sentido, a identificação de formas alternativas de provisão não significa eliminar ou reduzir o papel do Estado, mas incluir formas complementares de provisão e reformar a ação do Estado. Essa forma ganha cada vez mais espaço tentando se contrapor à centralização, à burocratização e à apropriação do aparelho estatal por interesses privados e corporativos, ao distanciamento das necessidades da comunidade, à má qualidade e exclusão de segmentos de mais baixa renda por parte do Estado, que caracterizaram o modelo desde o regime militar.

Até recentemente, o Estado planejava integralmente o desenvolvimento em todos seus aspectos e implementava as decisões de forma centralizada. Essa postura marginalizou, durante muito tempo, a sociedade civil em suas múltiplas expressões e possibilidades de atuação. Tanto a reforma do Estado quanto a atuação das entidades do terceiro setor colocaram em discussão o monopólio do Estado na defesa do interesse público. O Estado é um, dentre vários atores que aportam recursos e implementam políticas públicas, num mundo complexo, globalizado e de alta reflexividade.

A Constituição de 1988 incorporou ao sistema político formas de participação no âmbito local e federal, combinando-as com formas de representação: a) o plebiscito, o referendo e lei por iniciativa popular, que não foram muito exercidas; b) participação de OSC nas políticas sociais por meio dos conselhos de políticas, principalmente na seguridade social (LOAS), reforma urbana (estatuto da cidade), Lei Orgânica da Saúde e ECA. Esses conselhos

foram as instituições que mais proliferaram no País, com diferentes formas de participação e funções, composição híbrida e paritária com membros do Executivo<sup>64</sup>.

Ao lado dos Conselhos, outra forma que proliferou foi o orçamento participativo (OP) em governos locais, que não foi criação direta da Constituição. O OP refere-se ao processo de participação da população que contribui para que suas demandas sejam contempladas e levadas em consideração nos projetos de lei orçamentária enviados à Câmara dos Vereadores. Nele, a população toma parte no exercício de governo realizando levantamentos de obras e serviços necessários, fornecendo subsídios sob a forma de informações e justificativas para a realização das obras, acompanhando e controlando a sua execução (Nassuno, 2006: 12).

O discurso da reforma do Estado é incorporado com sentido renovado pelos progressistas, motivando a maior coordenação intragovernamental e intergovernamental nas ações descentralizadas, a incorporação de novos atores em várias fases da política e a procura de parceiros privados para as ações. As características desse novo arranjo foram atestadas nas pesquisas realizadas pelo Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas<sup>65</sup>. A privatização e terceirização passam a ser debatidos e apresentados, não apenas pelos neoliberais radicais, mas também pelos defensores do Estado como uma possibilidade de reformar sua ação e para garantir maior equidade social. Ao contrário do que se temia, a análise daquele Programa demonstrou que a terceirização constitui tendência ainda embrionária nas áreas de saúde e educação (Farah, 2001: 25).

Assim, a partir da década de 90, houve uma inflexão nas políticas públicas, mais evidente nos governos subnacionais, caracterizadas por novos arranjos institucionais que se combina com a herança do modelo anterior. Podemos afirmar que a inclusão dos novos atores nas políticas públicas revela uma mudança importante em relação ao padrão até então vigente de ação do Estado na área social no Brasil.

Apontamos alguns aspectos e tendências dessa inovação:

---

<sup>64</sup> Ainda não há avaliação sobre o papel dos conselhos na mudança do padrão de política pública nas áreas em que estão melhor estruturados (assistência, saúde e educação, em menor grau), apenas evidências em pesquisas pontuais que apontam tendências democratizadoras (Avritzer, 2006: 40).

<sup>65</sup> Em 629 iniciativas de governos subnacionais, mais de 40% dos programas envolveram algum tipo de parceria com a sociedade civil ou setor privado. Entre as 200 finalistas (entre 926 programas inscritos entre 1996 e 1997), 72,5% delas mantinham parceria com a sociedade civil ou entidades empresariais (Farah, 2001: 20).

- mudança no padrão autoritário de articulação Estado-sociedade com ampliação do diálogo entre atores e interesses conflitivos, inserindo a população local e suas instâncias nas decisões políticas sobre os assuntos públicos (conselhos, fóruns, orçamento participativo etc.);
- aumento da descentralização e da atuação pública de entes privados não lucrativos;
- articulação de atores tanto na provisão quanto na formulação de programas;
- complementaridade de capacidades e recursos;
- políticas de desenvolvimento local cujo foco é investimento em ativos (nas potencialidades já existentes em setores e localidades) e não em carências;
- proximidade com cidadãos e atores locais com aumento da precisão de diagnósticos;
- ampliação de meios de publicização das ações do Estado com possibilidade de maior controle social.

As mudanças e inovações advindas da democratização exigem dos governos novos instrumentos gerenciais, políticos e legais para o diálogo e incorporação desses atores nos processos decisórios, experiência essa que tende a crescer. E outras habilidades para as OSC na ocupação desses espaços.

Parte dos projetos democratizantes da sociedade civil que ocuparam a esfera pública passa a influenciar a ação dos ocupantes do Estado. Se, de um lado, a reflexividade das OSC possibilitou a abertura e ocupação de espaços dialógicos, de outro, há que se realizar pesquisas empíricas para sabermos em que medida essa reflexividade é ou não limitada, uma vez que pode haver continuidade de esquemas autoritários e conservadores na subpolítica, que se originam nos projetos políticos enraizados na própria sociedade e não apenas no Estado. Eles não são atores separados, como Bobbio apontou. Há dinâmicas que os unem e separam em vários momentos, contando com interesses, crenças e concepções de como deve ser a sociedade, que constituem os projetos políticos.

A participação das OSC nas decisões de política pública, embora tenha crescido, encontra limites na estrutura e organização do aparato institucional do Estado: estrutura e funcionamento do processo decisório inadequado para partilha de poder, lentidão, ineficiência, despreparo, razão tecnoburocrática, acesso a informações, transparência etc. Isso aponta que para esse novo patamar de relação entre o poder estatal e as OSC são exigidos mecanismos institucionais e exigidas habilidades políticas e gerenciais diferenciados por parte do Estado<sup>66</sup>. Contudo, os novos arranjos encontram limites também na própria sociedade na ocupação desses espaços, como o despreparo técnico para tratar de temas especializados das políticas e desconhecimento do funcionamento da burocracia e legislação.

Uma dificuldade adicional reside na participação institucionalizada que envolve uma redefinição da identidade anterior, já que as condições de interlocução são totalmente diferentes daquela que marcou o período contra a ditadura. Ao despreparo político para lidar com essas condições de participação se coloca o aprendizado de interlocução com atores que possuem diferentes interesses e concepções, e de negociação para produção de consensos visando a construção do interesse público, tentando preservar a autonomia das OSC e evitar a manipulação para controle das decisões por parte dos representantes estatais. Os portadores de tais competências tendem a ser perpetuados nesses espaços, reforçando a desigualdade na participação e no acesso a recursos públicos (Dagnino: 2002:283).

As ações inovadoras de parceria entre as esferas pública e privada, principalmente no nível local, indicam um potencial colaborativo para propiciar maior eficácia e eficiência das ações. A justificativa é que há potencialização das ações de ambos os atores: o Estado aproveita a flexibilidade e a agilidade das OSC, seu compromisso e sua aproximação com a comunidade para resolução de problemas locais, além das informações que dispõem que constituem um conhecimento que o Estado não possui. E as OSC podem obter maior efetividade em suas ações quando contam com os recursos, o apoio e a regulação do Estado

---

<sup>66</sup> Dentre essas mudanças apontaríamos: capacidade de formular políticas focalizando recursos e garantindo equidade; gestão das parcerias com foco na avaliação de resultados; capacidade de negociar e coordenar redes, interesses, atores e programas no âmbito da esfera pública (estatal e não estatal); simplificação de procedimentos burocráticos e revisão constante da legislação que dificulta a gestão e implementação das políticas pelas OSC; produzir e dar acesso a informações úteis com indicadores sociais e resultados; gerar confiança com estabilidade de regras administrativas e normas legais.

para garantir que as diretrizes das políticas sejam cumpridas. A esfera pública também ganha caso se confirme o potencial desses arranjos institucionais para aumentar a sustentabilidade, a eficiência e eficácia das políticas.

Para o terceiro setor, coloca-se o desafio de melhorar a capacidade de gestão e monitoramento, com transparência das ações, e formas democráticas de decisão e ampliação da participação do cidadão. Não se trata, de somente reformar o Estado, mas, igualmente, de reformar as organizações da sociedade civil que ocupam o espaço público.

A produção de bens públicos pelas OSC traz novos desafios de regulação para o Estado e de auto-regulação social. Como gerenciar a complexa e heterogênea rede de organizações do terceiro setor em relação ao atendimento universal de direitos, evitando-se os riscos de fragmentação? Como se organizam as novas funções do Estado em seu papel de articulador de rede de instituições estatais e não estatais? Como coordenar políticas cuja implementação está a cargo de variadas organizações da sociedade civil que veiculam diferentes concepções de bens e de interesse público? Como garantir critérios de equidade e justiça social, universalização das políticas combinada com atendimentos especializados?

A importância da participação nas políticas públicas reside no entrecruzamento de atores e de questões que dizem respeito à publicização das relações entre Estado e sociedade civil; à forma específica de controle burocrático das relações de poder entre o Estado e sociedade, e à combinação de políticas de forma participativa com a democracia representativa. Havia um anacronismo na legislação, já que não previa outras formas de agrupamentos sociais e relações institucionais diferenciadas, como afirmou Rosanvallon.

Em consequência da proposta de realização de parcerias e arranjos descentralizados, havia a necessidade de um marco institucional e legal adequado, haja vista a transferência de parte do poder político de instituições estatais às OSC. Mas esse tema somente entraria na agenda quando uma nova instituição foi criada por ocasião da eleição do Presidente FHC: o Conselho da Comunidade Solidária. Para caracterizar essa questão, iremos percorrer, brevemente, a história das relações entre Estado e OSC no Brasil. É o que o capítulo 3 apresenta e debate.

## Capítulo 2 - Metodologia

As estratégias de pesquisa escolhidas decorreram da sua adequação às questões investigadas, e do enfoque exigido para a análise do tema. Isso levou à definição da utilização do estudo de caso para o fenômeno de criação da reforma do marco legal do terceiro setor e da Lei 9.790/99. Como existem fatos históricos e dimensões sociais e políticas que devem ser explicadas, ao longo do tempo, a análise de documentos é a principal fonte de evidências.

A fim de esclarecer a forma como foram tomadas as decisões para inclusão do tema na agenda de governo e como o tema foi processado pelos atores participantes até chegar ao produto final, ao estudo de caso se soma a utilização de teorias relevantes para a explanação. Como se trata de um fenômeno contemporâneo, o contexto histórico, político e social se tornam relevantes para a análise empírica. Nesse sentido, a utilização da teoria sobre a modernidade reflexiva e de conceitos de políticas públicas constituem as bases das proposições teóricas que conduziram a coleta e a análise dos dados.

Como a pesquisa é sobre um caso único, a escolha pelo arcabouço teórico desenvolvido por John Kingdon serve como uma teoria de médio alcance (Merton, 1968) para a análise empírica. Como o autor investigou 23 casos de políticas públicas e construiu uma generalização analítica, a análise específica de nosso estudo de caso possui uma base de comparação, servindo também para reforçar a validade interna do constructo da nossa pesquisa. O modelo lógico como técnica analítica estipula um encadeamento complexo de eventos (múltiplos) ao longo do tempo e consiste na comparação de eventos empiricamente observados com eventos teoricamente previstos (Yin, 2003:157). O objetivo não é dar suporte à teoria desenvolvida por Kingdon, mas utilizá-la como parâmetro (nas seqüências repetidas de eventos) e desafiá-la, ao identificar variáveis que não foram por ele destacadas ou consideradas, por meio da incorporação das características brasileiras, da consideração e relevância do contexto externo, da conjuntura histórica, social e política que introduz outros elementos, e a influência dos atores em outras fases da política pública.

O contexto leva em consideração a produção de novas ordens sociais mundiais impulsionadas pela globalização e pela modernidade reflexiva e seus impactos nas relações

entre Estado e sociedade, organização e atuação do terceiro setor e reforma do Estado. A base principal para essa contextualização contemporânea, que permite a interpretação do contexto social e político mais amplo em que as proposições de mudança da legislação do terceiro setor foram feitas e aprovadas, é a teoria sociológica de Anthony Giddens, e em menor medida, Beck e Lash. A pesquisa bibliográfica conta ainda com vários outros autores para temas como novos arranjos em políticas públicas e terceiro setor no Brasil, e sobre análise de políticas públicas, realizando um apanhado geral sobre os principais trabalhos e pesquisas realizadas sobre as temáticas analisadas, dialogando com essas explicações e teorias contemporâneas.

Os principais objetivos da pesquisa são compreender quais foram os principais fenômenos políticos e sociais, internos e externos, que propiciaram que a reforma da legislação relativa ao terceiro setor - tema polêmico e ainda desconhecido à época - entrasse na agenda governamental; e de que modo o tema se desenvolveu como problema prioritário nos processos decisórios, tendo relativo êxito com a promulgação da Lei 9.790/99.

Para tanto, serão analisadas as proposições conceituais que embasaram a reforma coordenada pelo Conselho da Comunidade Solidária, o contexto político institucional, o processo decisório na elaboração e formulação, os diferentes interesses e principais embates políticos dos atores envolvidos durante a construção das propostas para o Projeto de Lei que criou uma nova regulação para o terceiro setor.

A importância da pesquisa se relaciona à análise da construção de uma legislação que reconhece a existência de organizações *privadas com fins públicos*, num contexto mundial de mudanças. Por um lado, se vincula ao debate sobre a presença de novos atores na cena social brasileira, fundamentais na democratização, que auxiliaram na construção de uma esfera pública ampliada por meio da participação em políticas públicas. Por outro lado, se relaciona à globalização e intensificação da modernidade reflexiva, ao declínio do Welfare State, e às reformas de Estado, que modificaram os papéis tradicionais do Estado Nação.

A reforma do marco legal do terceiro setor e a Lei das OSCIP (9.790/99), ao possibilitarem o reconhecimento legal e institucional de uma esfera de atuação da sociedade que é pública embora não estatal, criaram uma nova legitimidade política ao setor, aumentando sua publicidade face ao Estado e à sociedade. O Estado, além de reconhecer essa nova institucionalidade, ampliando o conceito de política pública que passa a abranger aquela

gerada pela participação dos atores sociais na esfera pública ampliada, também atualiza e moderniza a forma política e jurídica de relacionamento com as organizações da sociedade civil.

Dada a tendência à inércia e manutenção do *status quo*, próprias da burocracia, por um lado, e por outro, por ter abalado um campo tradicionalmente com hegemonia das associações filantrópicas, com forte organização política para defesa de seus interesses, principalmente no Parlamento, a Lei 9.790/99 representa uma inovação tanto institucional quanto em relação às concepções acerca do papel do Estado e das OSC.

Uma vez que o tema “terceiro setor” não era tema conhecido da maioria dos *policy makers*, burocratas e políticos, e à época não havia uma situação de crise nem uma grande mobilização social com força para impulsionar a reforma, importa entender quais as condições e combinações que fizeram possível uma “situação” se transformar em tema político e ser processado como problema prioritário na agenda de decisões do governo até se tornar decisão de política pública.

Dado este contexto, definimos algumas perguntas orientadoras. A principal delas é: Quais foram os principais fenômenos políticos e sociais, no contexto interno e externo, que propiciaram que o tema da reforma da legislação relativa ao terceiro setor entrasse na agenda governamental e fosse processado como problema prioritário. Nesse sentido, nos interessa compreender no processo: de que modo essa proposta foi desenvolvida já que representa uma inflexão na relação jurídica entre Estado e OSC, se comparada às leis e formas de relação tradicionalmente adotadas entre o setor público e organizações da sociedade civil, em geral de cunho caritativo e filantrópico? Como foi o processo de obtenção de consenso entre os atores do Estado e da sociedade no processo de especificação de alternativas na elaboração e na negociação com o Legislativo?

A hipótese central é que foi uma combinação particular de fatores que proporcionou a janela para a realização da reforma do marco legal do terceiro setor e seu produto principal, a lei das OSCIP. A obtenção desse produto não obedeceu apenas ao processo racional da análise de políticas públicas porque o processo em que os atores atuam é menos organizado e as dinâmicas variam a cada momento. A reforma ocorreu de acordo com algumas combinações dos elementos problemas, soluções e decisores, num contexto político propício, e com

empreendedores que souberam fazer as conexões entre política pública e política. Assim, elegemos como principais fatores:

A) *Contexto político internacional* favorável a mudanças, principalmente à reestruturação do papel do Estado e revitalização do papel das organizações da sociedade civil na esfera pública, ao lado da intensificação da globalização e da modernidade reflexiva.

B) *Contexto político-institucional interno* propício, com a mudança de administração no Governo Federal que abriu uma janela de oportunidade, impulsionou mudanças nas prioridades da agenda pública e nas estruturas administrativas, possibilitando a criação de uma nova instituição – Conselho da Comunidade Solidária, ligado à Casa Civil da Presidência da República, cujo programa apoiava a promoção de relações de cooperação entre o Estado e o terceiro setor e parcerias com OSC e empresas privadas.

C) *A atuação política dos empreendedores* que aproveitaram a janela e conseguiram unir a corrente da política e da política pública, sendo capazes de mobilizar recursos de poder e a comunidade de política para trabalhar as propostas para o projeto de lei, revelando capacidade política de persuasão e negociação para a obtenção de consenso durante o processo de especificação de alternativas (na Interlocação Política) e na fase de decisão no Legislativo.

D) *O modo como o problema foi construído* pelo Conselho e pela comunidade de política, influenciando a entrada do tema na agenda. A reforma da legislação das OSC tornou-se problema sob o ponto de vista dos valores e da concepção do Conselho que aliava o fortalecimento do terceiro setor à geração de capital social, ambos insumos para o desenvolvimento social.

Para Kingdon (1995), essas vertentes fluem de modo independente, mas quando há convergência entre elas – principalmente quando ocorre mudança no Executivo/Legislativo, abre-se uma oportunidade que possibilita que uma questão seja incluída na agenda política nacional. O resultado é complexo e freqüentemente se dá por uma combinação aleatória, incluindo preferências de soluções por parte dos que dirigem o processo.

Diferentemente da perspectiva racional compreensiva que enfatiza as fases e os elementos analíticos do processo de decisão, a perspectiva de Kingdon enfatiza as ações numa ordem que não é seqüencial, em que o acaso e o tempo jogam importante papel.

A pesquisa feita pelo professor John Kingdon, nos Estados Unidos, a partir de 23 estudos de caso e 247 entrevistas com atores envolvidos com política de saúde e de transporte, relatada no livro *Agendas, alternatives, and public policies* (1984), é utilizada como referência básica para a análise do material empírico relativo aos estágios decisórios de política pública, como uma “teoria de médio alcance”, tal como proposto por Merton (1968).

As teorias de médio alcance, segundo Merton, são teorias intermediárias entre as pequenas hipóteses necessárias de trabalho que surgem durante as pesquisas diárias e os amplos esforços sistemáticos para desenvolver uma teoria unificada capaz de explicar todas as uniformidades observadas de comportamento, organização e mudança sociais. Teorias de médio alcance servem de guia, sobretudo, às pesquisas empíricas, e consistem em conjuntos limitados de pressupostos, dos quais se derivam logicamente hipóteses específicas, confirmadas pela investigação empírica.

Parece-nos pertinente utilizá-la já que tratamos de analisar aspectos limitados dos fenômenos políticos e sociais gerais, qual seja, a entrada na agenda e o processamento da elaboração e formação da política pública que criou a qualificação de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Para Merton, a teoria de médio alcance "ocupa uma situação intermediária entre as teorias gerais de sistemas sociais, as quais estão muito afastadas das espécies particulares de comportamento, organização e mudança sociais para explicar o que é observado, e as minuciosas ordenadas descrições de pormenores que não estão de modo algum generalizados" (Merton, 1968: 51).

Recorremos à teoria de médio alcance porque processos pré-decisórios de políticas públicas, em geral, permanecem território pouco explorado e, em se tratando de processos de formação das políticas públicas brasileiras, o conhecimento ainda é incompleto. Não se trata de apreender apenas como as questões são decididas pelos tomadores de decisões, mas *como se tornam questões (issues) em primeiro lugar*. Para Kingdon (1995), ao contrário de muitas áreas de estudo nas ciências sociais, esta é uma área particularmente confusa sendo difícil definir o *status* da agenda. Quando um assunto se aquece durante um tempo, nem sempre é fácil, nem mesmo em retrospecto, discernir por que, já que são várias as combinações possíveis. Essa dificuldade, não obstante, serve de desafio e guia para a realização desta pesquisa.

Villanueva (1992:15-16), no livro *“La hechura de las políticas”* lamenta que o processo de elaboração de políticas tenha sido comparativamente pouco estudado. Poucos campos de ação social escaparam das decisões do Estado, “sin embargo, la manera como los gobiernos deciden y desarrollan sus políticas públicas, su proceso, patrón y estilo de decisión y operación, quedaron sin investigación sistemática”. São muitas as razões alegadas pelo autor para o esquecimento da “hechura de las políticas”. Destaca, como uma das principais, o fato de as teorias sistêmica, marxista, elitista ou pluralista, da ciência política, terem explicado as decisões de governo de fora do governo. Os teoremas utilizados convertiam o processo governamental em um evento reativo ou instrumental, mais que propositivo, como uma variável dependente. Desse modo, os estudos se localizaram mais na política do que nas políticas públicas ou no processo de como se adotava a decisão singular. O determinismo social da política dava intelectualmente por descontado o sentido, o instrumental e os efeitos do processo decisório de uma política. Segundo o autor, demasiado tarde se reconheceu a autonomia relativa do governo, destacando a especificidade e importância da elaboração de políticas no conjunto social e no processo político.

Para Saravia, nos países latinos, a perspectiva jurídica predomina nos estudos de governo, no legalismo próprio da conformação dos sistemas estatais. Essa visão leva a uma consideração um tanto estática do Estado e da administração pública, que privilegia o estudo das estruturas e das normas que organizam a atividade estatal. O estudo deixa de lado as realidades vitais que permeiam as estruturas públicas. Nos países de origem ibérica, o legalismo é condição essencial da sua cultura, tributários de muitos séculos de legislação romana. A codificação napoleônica teve amplo desenvolvimento nos países latino-americanos e o direito administrativo francês foi a inspiração da legislação administrativa da maioria dos países dessa parte do mundo<sup>67</sup>. Segundo Saravia, a incorporação da análise do funcionamento do Estado por meio de seus fluxos, da sua dinâmica, modificando, assim, a perspectiva de exame de normas e estruturas não foi fácil para culturas impregnadas de filosofia do Estado e

---

<sup>67</sup> Segundo Bobbio (2000:21), o direito privado romano, com origem no direito positivo e histórico, transforma-se por meio da obra secular de juristas, sistematizadores e comentadores, num direito natural, até transformar-se de novo em direito positivo com as grandes codificações do início do século XIX, especialmente a napoleônica (1804) – direito positivo ao qual seus primeiros comentadores atribuem uma validade absoluta, considerando-o como direito da razão. Para Bobbio (2000:18), o direito positivo deriva força vinculatória da possibilidade de que seja exercido em sua defesa o poder coativo pertencente de maneira exclusiva ao soberano.

do direito. O fato de a nova perspectiva originar-se nos Estados Unidos também suscitou a dúvida sobre a sua validade nas realidades latinas e germânicas (Saravia, 2006).

Nesse sentido, o estudo de caso pode contribuir minimamente para aumentar a compreensão acerca do ciclo de políticas públicas ao analisar como se comportam os fenômenos envolvidos no processo político da decisão governamental, isto é, como o tema foi transformado em problema da agenda, como foram articuladas as demandas de grupos envolvidos e a obtenção de apoio político dos vários atores, as negociações e os consensos, as restrições e as oportunidades até se chegar efetivamente a produtos, decisões e leis.

Segundo Merton (1968: 54-56), ao utilizar a teoria de médio alcance não se está em desacordo com as orientações metodológicas dos grandes mestres, pois, as amplas teorias sociológicas são suficientemente espaçosas, internamente diversificadas e mutuamente imbricadas, para permitir que uma determinada teoria de médio alcance, que tenha certo grau de confirmação empírica, possa estar amiúde compreendida em extensas teorias que por si mesmas sejam discrepantes em certos aspectos. Segundo o autor, a teoria de médio alcance nos permite superar o pseudoproblema de um conflito teórico entre o geral e o completamente particular, entre a teoria sociológica generalizadora e o historicismo. Ainda para Merton, temos muitos conceitos, mas poucas teorias confirmadas. Devemos dedicar maior tempo à pesquisa de teorias confirmadas de médio alcance ou buscar conceitos que tudo abarcam? Ele crê que a teoria de médio alcance deve estar associada à preocupação generalizada de consolidar as teorias especiais num conjunto mais geral de conceitos e proposições mutuamente consistentes. Essas teorias não se mantêm isoladas, mas são consolidadas em redes mais vastas de teoria<sup>68</sup>.

Para Merton, em vez de proclamar um conhecimento que está de fato ausente, a teoria de médio alcance reconhece o que ainda deve ser aprendido, a fim de preparar os fundamentos para um conhecimento ainda maior. Não pretende estar capacitada a desempenhar a tarefa de fornecer soluções teóricas para todos os problemas urgentes e práticos do dia, mas dirige-se

---

<sup>68</sup> As teorias de médio alcance constituem tipicamente uma linha direta de continuidade com o trabalho dos formuladores teóricos clássicos. Somos todos legatários residuais de Durkheim e Weber, cujos trabalhos nos fornecem idéias para serem acompanhadas, exemplificam táticas de teorização, fornecem modelos para o exercício do bom gosto na seleção dos problemas e nos ensinam como levantar questões teóricas inspiradas nas idéias deles (Merton, 1968: 79).

àqueles problemas que agora possam ser esclarecidos à luz do conhecimento disponível (Merton, 1968: 79).

Por essas razões, a teoria de médio alcance, representada pela teoria de Kingdon (1995) sobre análise de políticas públicas, que auxiliará na parte empírica, nos parece adequada à análise do processo decisório da Lei 9.790/99.

Para Kingdon, é preciso compreender como as questões se tornaram itens que ocupam o primeiro lugar na agenda do governo, como as alternativas foram geradas, e por que algumas questões potenciais e algumas alternativas prováveis nunca foram consideradas seriamente pelo tomador de decisões. Sua teoria nos auxilia a analisar os fatores que atuaram na composição da agenda do Conselho da Comunidade Solidária, naquele momento, e como foi processada essa mudança em relação ao passado, à sua antecessora direta, a Legião Brasileira de Assistência - LBA<sup>69</sup> e ao CNAS<sup>70</sup>, que atuavam com OSC, mas sob uma forma distinta, notadamente assistencialista e clientelista com suporte de uma legislação populista.

A pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental das fontes primárias fornecem o aporte para entender a complexa combinação de fatores que trazem o tema para a agenda governamental e fez o governo receptivo à mudança, e o modo como foi processada até se tornar uma política pública.

Utilizamos também entrevistas estruturadas com os interlocutores-chave do processo (empreendedores da política), que participaram dos grupos de trabalho da Lei 9.790/99, visando a obtenção e averiguação dos fatos identificados pela pesquisa documental e também para conhecer mais profundamente as opiniões dos atores sobre os fatos e quais foram suas motivações. As entrevistas com os empreendedores da política pública em questão compareceram para ampliar as evidências, mas tiveram um peso menor na tese, haja vista a profusão de registros das ações dos atores em documentos de vários tipos<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> Em 1942, durante o regime Vargas, foi criada a LBA - Legião Brasileira de Assistência, que acabou se constituindo centro de atendimento e assistência às mães e crianças na primeira infância. A instituição duraria até o ano 1995. A LBA era tradicionalmente ocupada pelas primeiras-damas no país. Contudo, a Presidente do Conselho Ruth Cardoso nunca se identificou com esse papel, tendo criado uma instituição com características próprias para viabilizar seus projetos.

<sup>70</sup> Conselho Nacional de Assistência Social.

<sup>71</sup> Os entrevistados foram Ruth Cardoso, Presidente do Conselho; Augusto de Franco, Membro do Comitê Executivo do Conselho e coordenador da Interlocação Política; Silvio Santana, Secretário Executivo da Fundação

A análise das fontes primárias é empregada para tratamento dos dados acerca do arcabouço político e ideológico que o Conselho da Comunidade Solidária utilizou na construção do problema, para examinar o sentido dos conceitos utilizados, para reunir e classificar os interesses dos atores face às propostas de reforma e seus principais resultados. Para a análise qualitativa, os documentos que registram o processo de reforma são classificados e tratados em ordem cronológica e de acordo com suas dimensões temáticas.

Na consulta realizada pelo Conselho da Comunidade Solidária na Rodada de Interlocução Política sobre a reformulação do marco legal do terceiro setor, iniciada em 1997, os participantes identificaram e selecionaram os principais problemas legais que foram agrupados em 8 temas centrais, a saber: Registros e Cadastros Administrativos; Contratos e Convênios; Mecanismos de Auto-Regulação; Mecanismos Institucionais de Responsabilização; Doações e a busca de um novo modelo de financiamento; Regulamentação do Voluntariado; Contrato de trabalho por prazo determinado; Informações. A pesquisa se concentrará, principalmente, nos quatro primeiros temas que de alguma forma se relacionam ou deram origem à Lei 9.790/99.

Foram recolhidos, selecionados e organizados dados primários que registram a história do Conselho Comunidade Solidária e aqueles relativos ao processo de Interlocução Política sobre a reforma da legislação do terceiro setor. Esses documentos oficiais foram pesquisados em arquivos privados individuais e de organizações que herdaram os arquivos do Conselho, a saber: o da OSC *Comunitas*, que abriga os documentos do Conselho; o da própria autora, que foi responsável pela sistematização de grande parte desses documentos na época em que trabalhava na assessoria do Conselho; e o da Agência de Educação para o Desenvolvimento – AED<sup>72</sup>.

Os tipos de documentos que foram analisados: a) o documento preparatório para o início do processo que aponta as diretrizes e o escopo da reforma; b) os documentos de

---

Esquel Brasil; e Humberto Mafra, Representante do Fórum Brasileiro de Ongs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento.

<sup>72</sup> A *Comunitas* é uma OSC que herdou alguns dos programas criados pelo Conselho da Comunidade Solidária. A AED, também uma OSC, ficou com uma parte dos arquivos que estavam sob a guarda da Assessoria do Conselho. Seu Diretor é ex-dirigente do Conselho e idealizador e coordenador do processo de Interlocução Política. A guarda de documentos oficiais não é regulamentada no Brasil e as bibliotecas do Governo Federal não aceitam cópias de documentos, assim, os arquivos do Conselho e da Secretaria Executiva foram descartados na mudança de governo.

consulta que eram enviados aos interlocutores no início e durante o processo (quando havia os produtos sistematizados que eram novamente submetidos à consulta); c) as respostas dos atores consultados aos documentos de consulta; d) “documentos base” que sistematizam as respostas dos interlocutores às consultas realizadas e eram usados na reunião do Conselho para discussão das propostas selecionadas; e) atas que registram as reuniões e deliberações dos grupos de trabalho constituídos; f) documento final das rodadas de interlocução; g) atas das rodadas de interlocução sobre a reforma, das reuniões dos Conselheiros da Comunidade Solidária e das negociações entre atores chave que a autora registrou; h) relatórios de atividades da assessoria do Conselho; i) publicações oficiais de divulgação dos resultados da rodada; j) registros das reuniões de discussão do Projeto de Lei e do Substitutivo no Câmara dos Deputados; k) os registros das reuniões e relatórios da aprovação do Substitutivo ao Projeto de Lei na Câmara dos Deputados e no Senado Federal; l) textos legais.

A análise de documentos<sup>73</sup> permite identificar seu valor, seu sentido e alcance. Os métodos clássicos de análise de documentos são derivados da crítica literária e da crítica histórica e, em geral, seguem duas orientações: a análise interna e externa. A análise externa permite analisar o contexto mais amplo no qual se insere a documentação, indicando as circunstâncias de fatos que acompanharam a sua elaboração e a repercussão na sociedade e no Parlamento (Ferrari, 1982: 227-228).

A análise interna dos documentos oficiais foi feita tendo por base o modo objetivo, racional e crítico, fundamentado em estudo lógico, procurando captar as linhas fundamentais do conteúdo (Ferrari, 1982: 228). O caráter objetivo e crítico da análise, utilizando categorias derivadas das perguntas do projeto<sup>73</sup>, visou desenvolver um grau de imparcialidade, evitando-se a preferência pessoal e captar possíveis outras influências que não as apontadas pelos documentos (concorrentes). Para isso, cada texto foi estudado em função de algumas idéias/propostas que contém, para a análise dos conceitos utilizados, ou contrastadas em relação à posição de outros atores.

---

<sup>73</sup> Os materiais que as ciências sociais oferecem para análise de conteúdo estão, em grande parte, integrados por comunicações orais (discursos, informes de entrevistas, conversações), ou comunicações escritas (textos oficiais, artigos de periódicos, cartas). Os dados a reunir para compreender e explicar opiniões, condutas e ações são quase sempre de origem verbal e se encontram em documentação em palavras e escrita (Grawitz, 1984: 145).

A busca de objetividade e a crítica, nesta tese, tem como marco de referência a necessidade de vigilância epistemológica e ruptura constantes dos autores Bourdieu, Passeron e Chamboredon (2000). Ao confrontar continuamente o cientista com uma explicitação crítica de suas operações científicas e dos pressupostos que implicam, o sistema de controles cruzados tende a constituir e reforçar em cada um a aptidão para a vigilância epistemológica<sup>74</sup>. Essa busca foi particularmente importante porque a autora da tese foi uma participante do processo de elaboração da lei das OSCIP. Como Weber aponta é impossível se despir dos valores do pesquisador, mas tentamos analisar o processo de modo crítico e multidimensional.

Os documentos abrangem longo espaço de tempo e muitos eventos, contendo nomes, referências contextuais e detalhes. São vários tipos de documentos analisados, mas não necessariamente padronizados para todas as fases da política pública em questão. Por tratar-se de documentação oficial, cuja guarda é pouco regulamentada, não foi possível, por exemplo, obter diretamente as respostas dos atores à primeira consulta realizada, em 1997, que identifica os principais problemas e propostas de solução na revisão da legislação. Não obstante, há farta documentação que registra esse processo, inclusive a que compila todas as respostas dos atores à primeira consulta. Também há dados primários que indicam a posição dos principais atores que participaram das rodadas de negociação sobre a legislação, em outras fases, antes e durante o processo legislativo (atas de reuniões, cartas e e-mails).

Tendo em vista a variedade dos tipos, a grande quantidade da documentação, e a irregularidade nas fontes para todas as fases do processo de formação da Lei das OSCIP, o tratamento inicial dos documentos e a análise preliminar do processo – que é feito no capítulo 4 - não obedecerá ao método quantitativo<sup>75</sup>, sendo utilizados critérios de outros métodos considerados clássicos na análise de documentos para esse procedimento: o histórico, jurídico e o sociológico (Grawitz, 1984: 143). Julgamos ser procedimento suficiente tendo em vista

---

<sup>74</sup> “(...) é necessário submeter as operações da prática sociológica à polêmica da razão epistemológica para definir e, se possível, inculcar uma atitude de vigilância, que encontre no conhecimento adequado do erro e dos mecanismos capazes de engendrará-lo, um dos meios de superá-lo” (Bourdieu, Passeron e Chamboredon, 2000:11). Para Boaventura Santos (1989), esta vigilância epistemológica é possível desde que a comunidade científica se organize de modo a maximizar a comunicação livre entre os cientistas e o controle cruzado dos resultados das suas investigações. Nesse sentido, a pesquisa de outras teses de mestrado e doutorado sobre o tema nos auxiliaram no debate com o campo.

<sup>75</sup> A enumeração dos elementos significativos e o cálculo de sua frequência – muito utilizadas no início do emprego da análise de conteúdo - não são condições indispensáveis, sendo a análise qualitativa mais apropriada à investigação de nosso tema (Grawitz, 1984:146).

que a proposta é confrontar esse processo com as conclusões dos estudos feitos por Kingdon (capítulo 5).

Desse modo, adotamos os critérios de validade do método histórico: a autenticidade do texto e a identificação de seu autor; validade da interpretação do texto, seu significado em relação ao autor, seu caráter e o fim que persegue; veracidade dos fatos relatados no documento. O método sociológico nos auxilia na parte central da análise já que permite situar o documento em seu contexto social para explicá-lo. E, por fim, também se aplica ao nosso caso, alguns aspectos do método jurídico que compara os textos legais, investiga os fundamentos de uma decisão, as finalidades de uma lei, e as modificações feitas (Grawitz, 1984: 143-144).

Segundo Grawitz, a análise qualitativa foi durante muito tempo excluída como uma reação contra a análise literária. Segundo a autora, na análise quantitativa o critério é o número de vezes, enquanto na qualitativa a noção de importância supõe a novidade, o interesse, o valor de um tema, sendo este critério evidentemente subjetivo (Grawitz, 1984:146-149). Mesmo na análise quantitativa é possível ir além da contabilização das respostas tal como são emitidas, utilizando-se atributos qualitativos para buscar interpretação do que está latente na linguagem manifesta por meio da dedução.

Os métodos clássicos de análise de documentos têm em comum, salvo na lingüística, o fato de apresentarem um caráter racional, mais ou menos intuitivo, pessoal e subjetivo. O elemento qualitativo constitui parte essencial do que se investiga. Decorre que essas análises apresentam o problema de um trabalho que depende muito do valor do operador e, por esse motivo, nesta tese tentamos empregar a vigilância epistemológica.

O desafio da análise desses documentos se refere à contaminação das noções pelas pré-noções inconscientes, como as operadas pelo vocabulário. Para Bourdieu, Passeron e Chamboredon (2000:150) é preciso uma crítica metódica da linguagem comum para evitar considerar objetos pré-construídos na e pela linguagem como dados, evitando a aparência de jargão científico. Desse modo, faz-se necessário a crítica lógica da sociologia espontânea - técnica da ruptura que permite ao sociólogo dissipar o halo semântico que envolve as palavras e controlar as significações de metáforas.

Dado o obstáculo epistemológico que é a familiaridade com o universo social do sociólogo, os autores propõem a vigilância epistemológica e a ruptura. A influência das noções comuns é tão forte que as técnicas de objetivação devem ser usadas para realizar a ruptura. A invenção nunca é simples leitura do real já que pressupõe ruptura com ele e com as configurações que ele impõe à percepção. Significa quebrar as relações mais aparentes porque familiares para fazer surgir novo sistema de relações entre os elementos. Para Durkheim, a função da ruptura está ligada à definição prévia do objeto como construção teórica provisória destinada à “substituir as noções do senso comum para uma primeira noção científica” (Bourdieu, Passeron e Chamboredon, 2000:24).

A vigilância epistemológica permite questionar se o objeto merece ser medido e a adequação do instrumento; questionar as técnicas de medição e o grau de precisão desejável; questionar o método e teorias em sua própria utilização. Só é possível construir novas teorias/problemáticas renunciando à ambição impossível, desde que não seja escolar ou profética: dizer tudo sobre tudo de forma ordenada (Bourdieu, Passeron e Chamboredon, 2000:21).

## **2.1. Principais conceitos de políticas públicas utilizados**

Para Lahera (2004) e Villanueva (1992), o conceito contemporâneo de políticas públicas incluiria aqueles cursos de ação e fluxos de informação, relacionados com um objetivo político definido de forma democrática, que são desenvolvidos pelo setor público, freqüentemente com participação da comunidade e setor privado. Incluiria orientações ou conteúdos, instrumentos ou mecanismos, definições ou modificações institucionais e a previsão de resultados.

Políticas públicas são processuais e marcam a especificação das intenções e objetivos da agenda pública. Entretanto, nem sempre política e políticas públicas se encontram no sistema político; nem sempre se garante que seus conteúdos sejam corretos, que tenham objetivos consistentes e que os mecanismos propostos resolvam o problema identificado. Comparadas às políticas públicas de excelência ou ótimas elas em geral são “*second best*” (Lahera, 2004: 9).

Em relação à definição descritiva<sup>76</sup> de política pública, segundo Villanueva (1992: 20), há unanimidade em reconhecer e incluir seu aspecto institucional, isto é, trata-se da decisão de uma autoridade legítima, adotada dentro de seu campo legítimo de jurisdição e de acordo com procedimentos legalmente estabelecidos, vinculante para todos os cidadãos, e que se expressa em várias formas: leis, sentenças, atos administrativos<sup>77</sup>. Todavia, existem diferenças de componentes e ênfases na definição, podendo ter vários significados.

Para Saravia (2006: 28) política pública seria:

(...) um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, idéias e visões dos que adotam ou influem na decisão.(...) Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

A política pública é frequentemente associada a um "curso de ação" (Villanueva, 1992: 23), num processo que envolve um conjunto complexo de decisores e operadores, mais que uma decisão singular acerca de uma ação de governo, suprema e instantânea<sup>78</sup>. O autor destaca que uma política é um comportamento propositivo, intencional, planejado: é uma ação com sentido que denota as intenções das forças políticas, particularmente as intenções dos governantes, e as conseqüências de seus atos<sup>79</sup>. Entretanto, ela tende a significar intenções mais que conseqüências, situações que se deseja alcançar mais que resultados de fato. Por ser

---

<sup>76</sup> Optamos por utilizar definições descritivas de políticas públicas em nossa pesquisa, pois são adequadas à análise do nosso estudo de caso. Embora compareça na discussão, não caberia aqui um aprofundamento sobre as concepções teóricas sobre políticas públicas. O arcabouço teórico é diversificado e varia segundo as teorias políticas e seus teoremas sobre poder, consenso e o conflito. Sobre essa discussão ver Villanueva (1992); Vianna (1996); Parsons (1995); Theodoulou et alli (1995).

<sup>77</sup> Segundo Villanueva (1992: 22) um resumo de política pública poderia incluir regulamentos e programas governamentais, considerados individualmente ou em seu conjunto, isto é, os produtos das decisões de autoridade de um sistema político. Pode tomar a forma de leis, ordens locais, juízos da corte, ordens executivas, decisões administrativas e até acordos não escritos acerca do que se deve fazer.

<sup>78</sup> Villanueva aponta como precursor do conceito: Anderson, J. E. *Public Policy Making*, Ed. Holt, Nova York, 1984.

<sup>79</sup> Villanueva (1992) utiliza para essa definição Rose, R. *Policy making process in Britain*, Macmillan, London, 1969: IX-X; Heclou, H. Review article: policy analysis, in *British Journal of Politics Science*, n.2, 1972: 84-86.

uma estratégia de ação coletiva, desenhada em função de determinados objetivos, ela implica e desencadeia uma série de decisões e de ações por um número extenso de atores, o que acaba tornando o processo menos previsível do que normalmente se encontra nas definições que se orientam apenas pelo cálculo racional dos atores. Desse modo, ela pode distanciar-se mais ou menos da estratégia intencional de ação coletiva, desenhada e organizada pela autoridade estatal. Kingdon leva esse fator até o limite quando diz que as várias correntes (ou dinâmicas) que influem na política pública são independentes.

Nesse sentido, a política pública implica todo um conjunto de atividades "pós-decisões" que buscam aportar "evidências, argumentos e persuasão" (Majone, 1989 apud Villanueva, 1992: 28) com o fim de obter o consenso.

Em geral, os autores concordam que existem algumas fases num processo de política pública, embora possam diferenciar denominações e ênfases. Na descrição do caso, no capítulo 4, utilizamos as definições resumidas por Saravia (2006) para elaboração e formulação porque sua diferenciação é particularmente útil à narrativa do nosso estudo de caso, em que há um momento de participação ativa dos interlocutores no desenho da proposta (elaboração) e outra em que a decisão é gerada no Congresso Nacional (formulação). Para Kingdon, o processo de especificação de alternativas englobaria essas duas fases. Optamos por nomenclatura específica para cada uma delas como recurso analítico mais adequado à nossa realidade.

Para fins didáticos, em nossa pesquisa consideramos as seguintes definições para o processo de política pública. O primeiro momento é a definição ou formação da agenda com inclusão de determinado problema na lista de prioridades de decisão do governo. O segundo momento é a elaboração, que consiste na identificação e delimitação de um problema atual ou potencial, a determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas ou estabelecimento de prioridades. A formulação inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, definindo seu marco jurídico, administrativo e financeiro. A elaboração, que também implica uma série de decisões negociadas entre os participantes, seria a preparação para a decisão política no sentido institucional, que ocorre na formulação, definida como espaço em que ocorre a tomada de

decisões por políticos no Executivo e pelo Congresso, obtendo sua formalização por meio de uma norma jurídica. A implementação<sup>80</sup> é constituída pelo planejamento e organização das instituições administrativas e dos recursos necessários para executar uma política e da elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la. Ela se diferencia da execução, propriamente dita, que é composta pelo conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos, pondo em prática a política. O monitoramento, que é o processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade, que tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos. A avaliação, que consiste na mensuração e análise dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às conseqüências previstas e não previstas.

No entanto, cabem algumas ressalvas quanto ao emprego seqüencial dessas fases ou estágios ou à idéia de que é possível planejar e antever, por meio do cálculo racional, todas as etapas. As pesquisas empíricas e o avanço de outras teorias que pregam a racionalidade limitada das decisões têm indicado que as fases da política pública, na realidade, não ocorrem de forma seqüencial tal como se prega. Nesse sentido, concordamos com Saravia (2006) acerca da imprevisibilidade: “É importante destacar que o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta. Não é uma ordenação tranqüila na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado”. Essa crítica ao modelo racional-compreensivo no processo de política pública é fundamental no modelo de Kingdon, para o qual, esse modelo não descreveria a realidade de forma acurada porque a capacidade humana de processar informação é mais limitada do que o modelo prevê, o que impediria a comparação sistemática de várias alternativas para a escolha da melhor proposta, por exemplo. O ordenamento em estágios não descreveria bem o processo porque como constituem várias correntes, elas não necessariamente seguem uma após o outra num padrão regular. Ao contrário, para Kingdon,

---

<sup>80</sup> Considerada a parte mais complexa, a implementação, enquanto conjunto de decisões que são ou tentam ser colocadas em prática, exigiria outra pesquisa. Nas conclusões apontamos questões para continuidade da pesquisa.

muitas correntes se desenvolvem de forma independente, mas não necessariamente uma precede o outro de forma cronológica<sup>81</sup> (Kingdon, 1995: 78).

Kingdon (1995:3) coloca ênfase nos processos decisórios que definem a agenda. De um modo simplificado, para o autor política pública é um conjunto de processos, incluindo pelo menos: o estabelecimento da agenda, a especificação de alternativas a partir das quais as escolhas são feitas, a escolha final entre estas alternativas específicas pelo Executivo ou Legislativo (que correspondem às fases de elaboração e formulação, tal qual definimos) e implementação da decisão. O que ele destaca é que o sucesso alcançado em um dos processos não necessariamente implica sucesso em todos os outros.

O autor se concentra nos dois principais processos pré-decisórios de políticas públicas, na formação da agenda (*agenda-setting*) e especificação de alternativas (*policy specification*) explorando como algumas questões têm atenção dos executivos de governo e como elas se movem da agenda para a decisão governamental (Gaetani, 2005: 64).

Para Kingdon (1995), o processo de construção de políticas públicas é complexo e fluído, por vezes, caótico, aleatório e irracional. Ele adapta o modelo “garbage can” (March e Olsen, 1981 apud Gaetani<sup>82</sup>, 2005: 65; Olsen, 2001: 191), que numa tradução literal seria lata do lixo, onde idéias, problemas e soluções são atirados. O garbage can rejeita a análise do ciclo de políticas como racional e direcionado pela lógica do problema, sendo o processo de política pública fragmentado, contingente e fluído (Tiernen e Burke, 2002:87). O resultado é complexo e freqüentemente se dá por uma combinação aleatória, podendo incluir preferências por parte dos atores e organizações que procuram problemas para ligar às soluções propostas.

---

<sup>81</sup> Kingdon toma por base a obra de Herbert Simon que criticou os teóricos clássicos das organizações que se fundamentavam na racionalidade dos que possuem poder de decisão. Segundo esse autor, a racionalidade limitada se deve ao fato de os indivíduos responsáveis pelas decisões não terem acesso a todas as informações, não serem capazes de conhecer e prever os dados, sendo as escolhas apenas temporariamente satisfatórias. Cf. Simon, Herbert. *Administrative behavior: a study of decisions-making processes in administrative organization*, 2 ed. New York: Macmilan, 1957, apud Kingdon, 1997:77)

<sup>82</sup> March, J.G.; Olsen, J.P. Decision Making Under Ambiguity. In: Grusky O.; Miller, G. (eds). *The Sociology of Organizations*. New York, NY: Free Press, 1981.

Kingdon (1995:84) utiliza a definição de March e Olsen, que entendem as organizações como anarquias organizadas<sup>83</sup> – “a loose collection of ideas rather than a coherent structure”, caracterizadas por preferências problemáticas, tecnologia não clara e processo de participação fluído e instável, o que parece ser uma caracterização apropriada ao panorama político brasileiro em que a improvisação e a criatividade são feitas em contextos de escassez de recursos e são vistas positivamente<sup>84</sup> (Gaetani, 2005: 83; Martins, 2003). Também consideramos essa abordagem apropriada porque no estudo de caso foi possível perceber que a construção da política é um processo muito menos controlado pelos formuladores do que comumente se imagina ou como o público em geral o percebe.

Para o garbage can, as oportunidades de escolhas são temporárias e incertas, sendo moldadas pela intersecção das variáveis que podem ou não levar a produtos de políticas públicas e não necessariamente são feitas *conforme as intenções dos participantes*, cujas preferências são definidas durante o processo. As principais variáveis com as quais o garbage can trabalha são problemas, soluções, participantes (e seus recursos) e oportunidades de escolha. Nesse sentido, os produtos das políticas são uma mistura de garbage can, metaforicamente uma “lata de lixo, ou em tradução do original mais amena, feita por Martins (2003), um caldeirão com uma sopa em que aquelas variáveis se misturam. Kingdon redefine essas variáveis para explicar como as agendas são estabelecidas<sup>85</sup>.

Para o autor, o processo de formação da agenda é influenciado por três correntes (*streams*) separadas e distintas: problema (o reconhecimento do problema); a política pública

---

<sup>83</sup> Anarquia organizada seria (tradução nossa): “uma série de opções à procura de problemas, temas e sentimentos à procura de situações de decisão nas quais eles poderiam se manifestar, soluções à procura de temas aos quais elas poderiam responder, e pessoas que possuem poder de decisão à procura de trabalho”. “A collection of choices looking for problems, issues and feelings looking for decision situations in which they can be aired, solutions looking for issues to which they might be the answer, and decision makers looking for work” (March, James G.; Olsen, Johan; Cohen, Michael. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17, 1972 apud Kingdon (1995:84).

<sup>84</sup> Preferências são inconsistentes segundo o Garbage Can (Kingdon, 1995:84) porque elas são formadas durante o processo; os atores a descobrem no processo até porque se o fizerem de forma clara haverá conflito. Tecnologia não clara se refere ao fato de os membros da organização terem compreensão fragmentada do que estão fazendo, atuam mais na tentativa e erro, aprendendo por meio das experiências, e da visão pragmática que as crises proporcionam. Participação fluida significa que os temas com os quais trabalham variam e dentro de cada um deles, o envolvimento é diferente. Apesar dessas características, as organizações funcionam: tomam decisões e se adaptam. Objetivos de políticas como eliminar a pobreza, por exemplo, não tem tecnologia clara.

<sup>85</sup> A similitude com o garbage can está na estrutura lógica do processo que é marcado pelo fluxo das correntes de forma independente em um sistema (Gaetani, 2005: 66).

(formação e redefinição da proposta de política pública) e política (Kingdon 1997:87). Permanente atenção deve ser dada à corrente da política; as escolhas ou decisões ocorrem em cada evento ou quando as correntes do processo se unem; e as atividades dos participantes podem intervir em todas variáveis, porque suas preferências são reveladas e construídas durante o processo. O autor considera que a dinâmica da mudança dos processos de políticas não está prioritariamente nas estruturas, mas em variações nas combinações dos elementos problemas, soluções e decisores<sup>86</sup>.

A definição de agenda de governo, utilizada por Kingdon (1995: 3; 196), é a lista de temas ou problemas que são objeto de séria atenção por parte de autoridades governamentais e seus assessores, por pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades. A agenda *governamental* inclui a lista de temas ou problemas que merecem a atenção do governo e dirigentes; agendas especializadas tratam de temas específicos em torno dos quais gravitam grupos de interesse e comunidades de política; e agenda de *decisão* lista os assuntos selecionados dentro da agenda do governo que são encaminhados para deliberação<sup>87</sup>. Um processo de estabelecimento da agenda filtra o conjunto de temas que poderiam ocupar as atenções produzindo uma lista na qual eles realmente se concentram. Para facilitar a atenção e escolha dos decisores a fim de manejar as opções, há uma simplificação do processo, limitando as alternativas.

Segundo Kingdon, a agenda difusa é uma característica das políticas públicas, e as decisões a elas relacionadas acontecem pela combinação de processos: problema, política e política pública, catalisada pela ação de empreendedores, que investem tempo e esforços para trazer um problema para a opinião pública ou o governo.

Os problemas, a política e os participantes são fatores que podem influenciar na construção da agenda. O reconhecimento de um problema, embora em si mesmo não seja

---

<sup>86</sup> Kingdon (1995:230) reconhece a importância das instituições, mas seu foco são os processos. Ele percebe que as estruturas de governo e seus atores têm autonomia e desse modo afetam o ambiente tanto quanto são afetadas por ele. O processo de política pública é complexo e envolve numerosos atores competindo por seus interesses.

<sup>87</sup> Segundo Kingdon (1995: 196), existem agendas dentro de agendas. Elas variam de agendas extremamente gerais, como a lista de temas tratados pelo presidente e seu círculo mais imediato, até agendas altamente especializadas, incluindo as de subcomunidades. Temas que não aparecem numa agenda geral podem ser bastante importantes em uma agenda especializada. E há assuntos que constituem preocupação há anos no país (agenda sistêmica), mas não recebe atenção do governo.

suficiente para entrar na agenda, constitui um passo crítico para o estabelecimento dela. Vários fatores independentes do problema fazem o governo agir<sup>88</sup>. O estabelecimento da agenda se dá em função dos meios pelos quais as autoridades tomam conhecimento das situações, e das formas pelas quais essas situações foram definidas como problemas pelos grupos de interesses, políticos, pelas instituições de governo. Assim, a atenção governamental se daria em função de três acontecimentos: i) indicadores que apontam um estado de coisas, a magnitude ou mudança de um problema; ii) eventos, crises, desastres, experiência pessoal ou símbolos; e iii) *feedback* que provém do monitoramento sobre orçamento, custos ou sobre programas.

Acontecimentos como crises, uma experiência pessoal, ou um símbolo poderoso podem suscitar a emergência de problemas ou assuntos, mas não são suficientes para forçar a entrada na agenda. Eles têm de ser acompanhados por uma indicação mais precisa de que há um problema, por uma percepção pré-existente, ou por uma combinação deste evento com outros eventos, como o processo de formação de idéias (*policy primeval soup*) quando as idéias são formuladas e confrontadas pelas comunidades de políticas (*policy communities*) (Kingdon, 1995: 200).

As situações passam a ser definidas como problemas quando se acredita que se deve fazer algo para mudá-las. Podem ser situações que colocam em cheque valores importantes; que se tornam problemas por comparação com outros países; ou ainda uma classificação de uma situação em certa categoria ao invés de outra pode defini-la como um certo tipo de problema<sup>89</sup> (Kingdon, 1995: 198).

As chances de uma dada proposta ou de certo tema assumir lugar de destaque em uma agenda são maiores se elas estiverem associadas a um problema importante. Uma vez que um problema seja definido como urgente, certos tipos de abordagens são favorecidos, e algumas alternativas são enfatizadas enquanto outras desaparecem.

---

<sup>88</sup> Como exemplos: políticos querem deixar sua marca; burocratas propõe iniciativas que os auxiliam a manter seu emprego ou expandir seu poder; grupos de interesse pressionam por suas preferências (Kingdon, 1995: 114). Além disso, há projetos políticos e ideológicos.

<sup>89</sup> Segundo Subirats (1989: 49), os problemas são artificiais, no sentido de que respondem a uma decisão voluntária de que existam e se resolvam. Os problemas não teriam vida própria à margem dos indivíduos ou dos grupos que os definem.

Nesse sentido, os empreendedores de políticas públicas (*policy entrepreneurs*) alocam recursos consideráveis para convencer as autoridades sobre as suas concepções dos problemas, tentando fazer com que estas autoridades vejam esses problemas da mesma forma que eles porque o reconhecimento e a definição dos problemas afetam significativamente os resultados<sup>90</sup>.

O segundo aspecto considerado para explicar a alta ou baixa importância de um tema na agenda está na corrente da política, que independente do reconhecimento de um problema, flui de acordo com dinâmica e regras próprias<sup>91</sup>.

A influência da política institucional na formação da agenda se relaciona com o *national mood* (atmosfera política nacional, clima ou opinião pública); com as forças organizadas (grupos de interesse, lobistas); resultados de eleições que provocam novas configurações partidárias ou ideológicas no Executivo e Congresso e com as mudanças administrativas (Kingdon, 1995: 197). A combinação de uma vontade nacional com eleições é uma formadora mais poderosa de agendas do que aquela criada por grupos de interesses. Estes freqüentemente conseguem bloquear a avaliação de propostas que não sejam de sua preferência, ou então se adaptam a um item já prioritário na agenda governamental, acrescentando elementos um pouco mais relacionados com seus interesses. Estes grupos raramente estabelecerem agendas por si próprios (Kingdon, 1995: 199).

Desdobramentos na esfera política são poderosos formadores de agenda. Um novo governo muda completamente as agendas ao enfatizar as suas concepções dos problemas e suas propostas. Ao contrário dos atores na elaboração (especificação de alternativas) das políticas, que constroem consenso por persuasão, na dinâmica da política, os participantes constroem consenso mais por meio de negociação, criando emendas em troca de apoio, atraindo políticos para alianças através da satisfação de suas reivindicações, ou então fazendo concessões em prol de soluções de maior aceitação mais do que interferem na especificação de alternativas.

---

<sup>90</sup> Subirats (1989) concorda que o modo como que é definido o problema desempenha papel central porque afeta o tipo de política pública. É o entendimento sobre determinado problema, suas causas e conseqüências que determinam, por sua vez, soluções, tipo de recursos, estrutura institucional etc.

<sup>91</sup> A corrente da política envolve fatores institucionais e não institucionais, incluindo questões constitucionais, regime político, dinâmica do sistema partidário, resultados de eleições, qualificação da burocracia, questões federativas e veto points (Gaetani, 2005: 79).

Os participantes também influenciam o estabelecimento das agendas governamentais<sup>92</sup>. O grupo de atores visíveis, aqueles que recebem considerável atenção da imprensa e do público, inclui o presidente e seus assessores de alto escalão, importantes membros do Congresso, a mídia, e atores relacionados ao processo eleitoral, como partidos políticos e comitês de campanha<sup>93</sup>. Os atores visíveis são vitais na construção da agenda, e menos para especificação de alternativas, porque dispõem de recursos para a ação como as prerrogativas legais, veto, coordenação. O presidente (e seus subordinados) constitui um poderoso formador de agenda, assim como importantes membros do Congresso tais como os líderes de partidos políticos e os chefes de comissões importantes.

O grupo relativamente invisível de atores inclui acadêmicos, burocratas de carreira, e funcionários do Congresso, consultores, analistas dos grupos de interesse. Eles são vitais para a especificação de alternativas, possuindo recursos como tirocínio, experiência acumulada e padrões de relacionamento que estabelecem com o Congresso e grupos de pressão (Kingdon, 1995:199).

Os recursos necessários e os incentivos para a tarefa dos atores visíveis e invisíveis determinam a tendência de influenciar a agenda, no primeiro caso, e as alternativas, no segundo. Enquanto especialistas podem ser mais importantes na geração de alternativas, presidentes podem sê-lo no estabelecimento de agendas (Kingdon, 1995: 4). O estabelecimento de agendas se diferencia da fase de elaboração porque os atores e processos têm dinâmicas específicas: enquanto a agenda é mais influenciada pelo que acontece com o problema e a corrente política, a especificação de alternativas é mais sensível a eventos que ocorrem na corrente de políticas públicas. Presidentes podem dominar a agenda que vai para o Congresso, por exemplo, mas têm muito menos controle sobre as alternativas consideradas pelos seus membros. No Brasil, como discutimos no capítulo 5, isso ocorre de forma diferente.

O processo de elaboração reduz o número de alternativas concebíveis ao conjunto daquelas que realmente são consideradas. A geração e o filtro das propostas ocorrem na

---

<sup>92</sup> Os participantes, incluindo atores governamentais: (i) alto escalão do executivo, presidente e políticos nomeados; (ii) funcionários de carreira; e (iii) parlamentares e funcionários do Congresso; e atores não governamentais: (i) grupos de pressão ou interesse; (ii) acadêmicos, pesquisadores e consultores; (iii) mídia; (iv) participantes de campanhas eleitorais; (v) opinião pública.

<sup>93</sup> A mídia exerceria pressão mais regionalmente ou de forma localizada.

dinâmica própria das políticas públicas e pelo envolvimento dos participantes relativamente invisíveis, que são especialistas na área específica dessas políticas (Kingdon, 1995: 3; 200).

Propostas e soluções são geradas por comunidades de políticas, o grupo relativamente invisível de participantes. Eles tentam circular suas idéias por meio de artigos, seminários, discursos, e propostas, num processo longo que o autor chama de “amaciamento”, em que o propósito é não só circular idéias, mas convencer ou preparar os membros da comunidade para suas propostas, para não perder uma oportunidade quando esta aparecer<sup>94</sup>.

Eventos e crises podem suscitar a emergência de assuntos, mas não são suficientes para forçar a sua entrada na agenda. Ocorreria um processo anterior de formação de idéias, em que surgimento de alternativas para políticas públicas é produzido por um processo de seleção, análogo ao processo de seleção natural que o autor denomina *policy primeval soup*, em que inúmeras idéias são formuladas e confrontadas pelas comunidades de política, sendo que só algumas sobrevivem ao processo de seleção e prosperam ao satisfazer os critérios estabelecidos pelos grupos de especialistas. A sobrevivência de uma idéia dependeria, então, de sua viabilidade técnica, dos custos, valores dos membros da comunidade que devem aceitá-la, a antecipação de possíveis restrições e sua aceitação pelos grupos de especialistas, dos políticos e da força de consenso que mobilizam (Kingdon, 1995:131; 200). Esse processo de amaciamento das políticas públicas é longo e crucial para a mudança nas políticas públicas.

Os empreendedores de políticas promovem suas propostas favoritas de diferentes formas e em diversos fóruns, podendo ligar o problema à corrente de política pública. Eles são motivados por combinações de diversos elementos: preocupação direta com certos problemas, busca de benefícios próprios tais como proteger ou aumentar seu orçamento ou seu cargo burocrático, reconhecimento pelas suas realizações, promoção de seus valores e ideologias (para fazer a diferença na política pública), e a paixão, o prazer de participar do jogo. Eles podem atuar quando tentam colocar suas preocupações a respeito de certos problemas no topo da agenda, quando promovem suas propostas favoritas durante um processo de amaciamento do sistema, e quando fazem as conexões entre problemas e políticas públicas. Esses

---

<sup>94</sup> O grau de fragmentação dessas comunidades influencia na fragmentação das políticas, que por sua vez influencia no estabelecimento da agenda. Essas comunidades de especialistas agem de forma mais ou menos coordenada e podem existir subcomunidades para áreas mais especializadas, ou podem ser fragmentadas, enquanto outras formam elos mais estreitos entre si.

empreendedores podem ser políticos, funcionários públicos de carreira, lobistas, acadêmicos. Assim, com relação às propostas, os empreendedores são peças-chave para a dinâmica da tomada de decisões.

A chave para entender a agenda e a mudança na política pública é a união das correntes, que ocorre em momentos críticos. Um problema é reconhecido, uma solução é avaliada, o clima político é favorável para mudanças, e as restrições e os bloqueios não proíbem a ação. As pessoas desenvolvem suas propostas e esperam por problemas nos quais possam ser acopladas suas soluções, ou por um desenvolvimento na corrente política, como uma mudança na administração que faz com que suas propostas tenham maior probabilidade de serem adotadas. A janela de oportunidades, que para o autor é curta, cria as condições para empurrar o tema no mais alto escalão da agenda (Kingdon, 1995: 88).

As propostas de políticas públicas são desenvolvidas de acordo com critérios próprios de incentivos e seleção, independente do fato de constituírem soluções para determinados problemas ou uma resposta a deliberações de ordem política. Eventos políticos seguem sua própria dinâmica, as suas regras, independente de estarem associados a problemas ou propostas. No entanto, em alguns momentos essas correntes se unem (conexões). Um problema urgente demanda atenção, por exemplo, e uma proposta de política pública é associada ao problema e é oferecida como solução. Ou então um evento político, como a mudança de governo, gera mudanças de direção. Neste momento, as propostas que podem ser relacionadas com aquele evento político, tais como as iniciativas em linha com a filosofia da nova administração, são destacadas e associadas ao novo contexto político já amadurecido. De forma similar, os problemas que se encaixam na nova ótica são enfatizados, enquanto outros são desprezados.

A probabilidade que um item tem de se tornar prioritário numa agenda de decisões aumenta significativamente se todos os três elementos – problema, proposta de políticas públicas e receptividade na esfera política – estiverem ligados.

Quando há mudanças no Executivo e Legislativo ou na opinião pública abre-se uma janela (*policy window*) para políticas públicas, num processo que inaugura alterações na agenda governamental ou de decisão. Ela constitui uma oportunidade aberta pela nova administração (que se preocupa com esses problemas) para que os defensores de uma

determinada causa ofereçam suas soluções, ou para chamar atenção para problemas que considerem especiais.

Janelas abertas apresentam oportunidades para que haja uma ligação completa entre problemas, propostas e política. Quando janelas se abrem, os empreendedores de políticas, que conseguem ligar o problema à corrente de política pública, aproveitam a oportunidade para trazer à tona suas propostas favoritas e suas preocupações sobre problemas. Na busca de seus objetivos, eles desempenham no sistema a função de unir soluções a problemas, problemas a forças políticas, e forças políticas a propostas, num pacote completo com os três elementos para o topo das agendas de decisões. É o que o autor chama de conexões<sup>95</sup>. A união das dinâmicas isoladas depende muito do surgimento de um empreendedor certo no momento certo, o que não significa controle ou condução do processo.

Para Kingdon, os eventos não ocorrem organizadamente em estágios, passos ou fases. Em vez disso, dinâmicas independentes que fluem pelo sistema ao mesmo tempo, cada uma com vida própria e similar às outras, se unem quando se abre uma janela de oportunidade. Dessa forma, os participantes não identificam primeiro o problema para depois buscarem soluções para eles; na verdade, a defesa de soluções frequentemente precede a atenção aos problemas aos quais são associados, e se os empreendedores foram capazes de juntá-los e achar uma política para suas idéias aumenta a chance de o tema ganhar proeminência na agenda (Kingdon, 1995: 205).

As agendas não são estabelecidas em primeiro lugar, para depois serem geradas as alternativas. Em vez disso, as alternativas devem ser defendidas por um longo tempo antes que uma oportunidade de curto prazo se apresente na agenda. Os eventos não necessariamente procedem na mesma ordem nos diferentes casos pesquisados por Kingdon; pelo contrário, muitas coisas acontecem separadamente em cada caso, para depois se unirem em momentos críticos (Kingdon, 1995: 206).

---

<sup>95</sup> As conexões tendem a ter mais sucesso em determinados contextos: quando há percepção que a proposta é a solução para evitar o problema; inserção do empreendedor no topo do processo decisório que permite juntar correntes por conta do acesso que tem a atores chave no momentos certos; crises que favorecem oportunidades de empurrar soluções ou alternativas; e manipulação da seqüência das ações no processo decisório para aumentar as chances de a proposta de política ser aprovada (Gaetani, 2005:83).

O incrementalismo descreve o lento processo de geração de alternativas e frequentemente descreve pequenas mudanças legislativas e burocráticas que se arrastam por muitos anos, mas não descreve bem uma mudança na agenda.

A escolha é percebida por Kingdon como um produto de convergências, intencionais ou não, de múltiplos fatores e causas, entendendo as correntes em constante movimento, com um grau residual de aleatoriedade. Embora o autor reconheça a imprevisibilidade, ele admite algum grau de padrão e previsibilidade que se evidencia nos processos dentro de cada corrente, nos processos que estruturam as conexões, e nas restrições gerais sobre o sistema (Kingdon, 1995: 222).

Há várias restrições ao sistema, limites que fornecem uma estrutura básica, dentro da qual os participantes atuam. A dinâmica da política tem muita dessas restrições. Os participantes percebem alguns limites que são estabelecidos para as suas ações a partir do clima da opinião pública geral, e limites mais estreitos são estabelecidos pelas preferências de públicos especializados e políticos. Membros do governo percebem esses limites e acreditam que devem operar dentro deles. Várias regras de procedimentos, incluindo a Constituição, estatutos, jurisdições prescritas, orçamento, precedentes, fórmulas de tomada de decisões, e outras exigências legais impõem estruturas aos participantes. Finalmente, a escassez de janelas abertas também restringe os participantes. Eles competem por um limitado espaço nas agendas e esperam sua vez.

Esses vários tipos de padrões – as atividades que se dão em cada corrente, os limites nas possibilidades de conexão, e as restrições mais gerais – ajudam a entender por que alguns itens nunca se tornam prioridades em agendas de políticas públicas (Kingdon, 1995: 207).

Por último, segundo Kingdon, todas as suas idéias são baseadas em probabilidades. As restrições, por exemplo, não são absolutas. Ao contrário, elas são situações que tornam alguns eventos altamente improváveis e outros eventos mais prováveis de ocorrer. Elas de fato estruturam o sistema, mas é a estrutura que ainda permite a existência de algumas áreas “cinzentas” de imprevisibilidade (Kingdon, 1995: 208).

Segundo Gaetani (2005), as críticas ao modelo de Kingdon se referem às características que também podem ser entendidas como sua riqueza. Para Martins (2003), “essa perspectiva representa um descrédito na eficácia das estruturas em moldar os processos de formulação de

políticas, no sentido de se assegurar um grau desejável de racionalidade (...)”. Mas Kingdon não desqualifica o processo racional e não menospreza o papel das instituições. Ele aplica um tipo ideal e chama atenção em suas conclusões para questões da agenda que a análise de políticas públicas quase não questionava.

Para Gaetani (2005:90-94), a principal crítica ao Garbage Can e ao modelo de Kingdon é a indeterminação, a ausência da força preditiva, seu caráter atemporal, a subespecificação das forças causais, sua concentração nos fatores situacionais e temporais, sua ênfase descritiva, as dúvidas sobre o caráter incremental da especificação de alternativas. Por outro lado, essas críticas, contribuem para enriquecer sua aplicação, assim como, compreender seus limites e as insuficiências podem ser incorporados por quem o utiliza.

É o que tentamos fazer na análise de nosso estudo de caso, incorporando as particularidades do nosso sistema político, as questões históricas, a consideração e relevância do contexto externo, as conjunturas que contextualizam a formação da lei a fim de adaptar ao caso brasileiro e dar mais força ao modelo de Kingdon, apontando contribuições para o debate. No capítulo 5, a análise do nosso estudo de caso a partir das categorias criadas por Kingdon, como uma base de comparação, é feita de forma tentativa e ilustrativa, já que o estudo de um só caso não é suficiente para generalizações.

### **Capítulo 3 - Estado e organizações da sociedade civil na democratização: a entrada do terceiro setor no debate**

As pressões da sociedade para a participação democrática e para a ampliação da esfera pública fazem parte de um processo histórico e social caracterizado pela modernidade reflexiva. As OSC emergiram e são efeitos de processos combinados da globalização (e da glocalização), de processos de democratização, e da crise dos estados. Para Giddens, processos de democratização devem ser entendidos em termos de mudanças sociais, como as que ocorreram no Leste Europeu, impulsionados pela globalização e suas concomitantes transformações da vida cotidiana, pelas mudanças locais e globais que afetam todos os estados, pela expansão da reflexividade social e pela destradicionalização (Giddens, 1996:128). Nesse sentido, a procura de uma nova institucionalidade democrática pode ser observada em vários dos países em processo de desenvolvimento desde a década de 80.

Nesse contexto surgem as motivações para a atuação de uma série de movimentos sociais e de ONGs a partir do final dos anos 70 no Brasil. No campo dos movimentos sociais, a disputa sobre projetos políticos envolveu um intercâmbio de significações culturais, abrindo espaços, identidades e formas de ação coletiva. Os movimentos sociais e as OSC foram gerados de forma autônoma em relação às instituições governamentais e estavam voltados aos direitos humanos, à luta pela democratização e educação política. Em geral, a relação com o Estado ocorria por meio de pressão, confronto e oposição. Muitos deles atuavam sob a orientação de criar laços de solidariedade, como nos mutirões para construção de habitação, oferta de serviços e auto-ajuda como as cooperativas, incentivo ao microcrédito com aval solidário, e assessoria a movimentos sociais. Em seguida, o voluntariado e a incipiente filantropia empresarial, que se tornaria responsabilidade social e atualmente, investimento social privado, também eram renovados.

A qualidade democrática desses grupos e movimentos sociais advém do fato de eles terem o potencial de abrir espaços para o diálogo público com relação aos assuntos pelos quais se interessam, lutam e expressam aquilo que poderia passar despercebido. Essa mobilização

constituiria a própria democracia dialógica, segundo Giddens. Eles podem empurrar, para dentro do domínio discursivo, aspectos da conduta social que não eram discutidos anteriormente, ou que eram resolvidos por práticas tradicionais. Podem ajudar a contestar definições oficiais das coisas e introduzir novos problemas na agenda de governo, como provam os movimentos feminista, ecológico e pela paz (Giddens, 1996:25; 138). O aumento da autonomia dos indivíduos ao lado da abertura de espaços nos quais podem expor seus projetos, amplia a possibilidade de participação para além da forma hegemônica de democracia representativa<sup>96</sup>. Giddens acredita que o diálogo entre esses grupos e Estado é uma força que age contra as doutrinas fundamentalistas e um meio de substituir o uso da violência. Ele afirma que sua pesquisa aponta que as conexões entre autonomia, solidariedade e diálogo são reais e correspondem a mudanças observáveis nos locais de interação e também na ordem global (Giddens, 1996:28).

Diante de todas as mudanças que ocorrem no cenário mundial, emergem pressões crescentes para a participação democrática. Os Estados democráticos têm adotado procedimentos para envolver os cidadãos no governo, por mínimos que sejam na prática, porque os dirigentes descobrem que o governo efetivo requer a aquiescência ativa das populações de um modo que não era nem possível nem necessário em estados pré-modernos (Giddens, 1991:166-167). Uma vez que a posição do Estado-nação na ordem mundial está mudando, e paralelamente há novas formas de organização local e internacional proliferando, é de se esperar que novas formas de envolvimento, de arranjos participativos e de participação em políticas públicas tendam a crescer<sup>97</sup>.

O surgimento do próprio conceito terceiro setor e a revitalização do conceito de sociedade civil revelam a emergência de novas forças sociais. Porém antes de adentrar nos meandros desse debate, trataremos dos conceitos de democracia dialógica para Giddens que

---

<sup>96</sup> Isso, no entanto, não elimina as características do modo de fazer política brasileiro em que se conjugam cooptação, manipulação e clientelismo. Há sempre esse risco que o próprio exercício da democracia poderá ajudar a aprofundar ou a recriar.

<sup>97</sup> A globalização trouxe movimentos sociais para fora das fronteiras nacionais e passam a fazer parte dos discursos os termos “sociedade mundial”, “nascente sociedade civil transnacional”, como expressão da composição de milhares de decisões de atores globais e locais que empurram diferentes agendas e visões de civilização para a esfera pública (Guidry at alli, 2003:9).

nos auxiliará na compreensão da forma da participação de novos atores no País no processo de democratização.

### **3.1. Democracia e a ocupação de espaços dialógicos**

Segundo Giddens, as deficiências da democracia liberal em uma ordem social reflexiva e globalizadora sugerem a necessidade de incrementar formas mais radicais de democratização, das quais nos interessa destacar a democracia dialógica e a restauração da solidariedade danificada (Giddens, 1996:24).

Em um mundo de alta reflexividade, o indivíduo cada vez mais alcança graus de autonomia de ação para se capacitar para sobreviver e moldar uma vida, o que possibilita o desenvolvimento de competências e de responsabilidades para com comunidades, criando alternativas a problemas locais. Giddens considera que a questão da reconstrução das solidariedades sociais não deveria ser vista como proteção da coesão social às margens de um mercado egoísta, mas deveria ser entendida como reconciliação de autonomia e interdependência nas diversas esferas de vida social, inclusive no domínio econômico (1996: 21).

Para Giddens, a democracia dialógica pode ser mobilizada por meio das atividades de grupos de ajuda, movimentos sociais e associações civis. Essas atividades têm potencialmente a capacidade de criar uma arena pública na qual assuntos controversos podem ser resolvidos, ou, pelo menos, abordados por meio de diálogo e não por formas preestabelecidas e centralizadas de poder, constituindo uma parte do processo ao qual o autor se refere como “democratização da democracia” (Giddens, 1996:24).

Segundo o sociólogo inglês, as pressões para democratização, que sempre enfrentam pressões contrárias, são facilitadas pelos processos de globalização e reflexividade social (Giddens, 1996: 149). A destradicionalização desencaixa os contextos locais de ação e, ao mesmo tempo, altera o caráter da ordem global, já que são forçados a entrarem em contato. Assim, a globalização, reflexividade e a destradicionalização criam “espaços dialógicos” - em que vários projetos e discursos de matizes políticas e ideológicas se entrecruzam - que precisam, de alguma forma, ser preenchidos. Pode haver um engajamento dialógico

democrático nesses espaços, invocando mecanismos de confiança ativa, nos quais os atores buscam autonomia na resolução de problemas comuns, mas eles também podem ser ocupados pelos fundamentalismos<sup>98</sup>.

A democratização de que fala Giddens seria capaz de gerar formas de intercâmbio social que poderiam contribuir para a reconstrução da solidariedade social. A democracia para Giddens está relacionada ao pluralismo, e à expressão de interesses diversos, mas na prática tem se tornado o governo de grupos que se distanciam do eleitor comum<sup>99</sup>. Em muitas democracias liberais há uma alienação em grande escala ou uma indiferença em relação às instituições políticas<sup>100</sup>. As preferências do eleitorado na maioria dos países ocidentais tornaram-se instáveis e muitos acham que o que ocorre na política tem pouca relevância para os problemas e oportunidades de sua vida. O descontentamento com a liderança política está tão disseminado que se tornou mais do que apenas um fenômeno contingente relacionado a uma geração específica de líderes<sup>101</sup> (Giddens, 1996: 127).

Muitas das mudanças mais importantes que afetam as vidas das pessoas não se originam na esfera política formal e podem apenas em parte ser enfrentadas por ela. Tais mudanças formam as revoluções sociais de nosso tempo; elas exigem, e de certa forma

---

<sup>98</sup> Giddens se refere frequentemente aos perigos do fundamentalismo. Em uma ordem global cosmopolita, a postura de defesa da verdade formular torna-se perigosa, porque é basicamente a recusa ao diálogo. Rejeita, assim, um modelo de verdade ligado ao engajamento dialógico de idéias em um espaço público. É perigosa porque apresenta um potencial pra a violência. Os fundamentalismos podem surgir em todos os domínios da vida social onde a tradição torna-se alguma coisa sobre a qual é preciso tomar uma decisão, e não algo que se admite como existente. É nesse sentido que surgem os fundamentalismos de religião, etnicidade, família e gênero.

<sup>99</sup> Robert Dahl (1963) concebeu uma teoria democrática pluralista, denominada poliarquia, que consistia no funcionamento de um governo descentralizado em que qualquer cidadão integrado num grupo de interesse teria possibilidade de fazer representar os seus interesses no processo político. A poliarquia seria uma realização plena dos princípios democráticos. Este regime político caracterizar-se-ia por baixos índices de coerção e elevados índices de persuasão, e por uma relativa autonomia de indivíduos e grupos em relação ao poder instituído. Tal autonomia teria como consequência a mobilização de indivíduos e grupos para a participação política. Desta forma, Dahl defende que, “in polyarchies, government policies are likely to be settled by negotiation and bargaining” (Dahl, Robert. *Modern Political Analysis*, New Jersey: Prentice-Hall, Inc. 1963:80 apud Belchior, 2003:9).

<sup>100</sup> A democracia liberal é basicamente um sistema de representação, segundo Weber e Bobbio. É uma forma de governo caracterizada por eleições regulares, sufrágio universal, liberdade de consciência e pelo direito universal de candidatar-se ou de formar associações políticas (Giddens, 1996:129).

<sup>101</sup> Em análise recente da conjuntura, o sociólogo brasileiro Francisco de Oliveira denominou esse processo como o fenômeno da “irrelevância da política”. A política interna teria perdido a capacidade de dirigir a sociedade e qualquer relação tem que passar pelas relações externas. A institucionalidade criada nos últimos dois séculos não agüentaria o capitalismo periférico e a velocidade das mudanças em andamento. Entrevista concedida à Folha de São Paulo, 24 de julho de 2006.

representam, os processos de democratização, mas essas influências e pressões democratizadoras atravessam a arena política e desestabilizam o sistema democrático liberal tanto quanto o consolidam. Como a população está reflexivamente mais bem informada do que antes sobre o domínio político, ele se torna um entre múltiplos pontos de referência, locais e globais, em uma ordem globalizadora cosmopolita. Os sistemas democrático-liberais e o Estado são afetados de forma básica por essa situação. Isso não significa, porém, que “Estado forte é um Estado mínimo como descrito na teoria neoliberal” (Giddens, 1996: 128-129).

Os Estados não podem mais tratar seus cidadãos como súditos. As exigências de reconstrução política, de eliminação da corrupção, além de um descontentamento com relação a mecanismos políticos ortodoxos, são expressões de uma reflexividade social aumentada.

Segundo a perspectiva liberal, os parlamentares são representantes legítimos e podem prescindir de cidadãos coletivamente capazes de agir e deliberar. No republicanismo, a formação da opinião e vontade tem posição central para o processo político, e entende a constituição jurídico-estatal como fundamental para institucionalização dos procedimentos<sup>102</sup>.

Para Giddens (1996: 132), os parlamentares e assembleias em um sistema democrático liberal deveriam ser espaços onde se chega a um acordo sobre questões relacionadas à execução de programas de ação política. No entanto, o grau de abertura para a inspeção do público é variável.

Tendo em vista os problemas da política liberal, para Giddens a democracia deliberativa é um instrumento que poderá se somar ao aparato de representação para gerar ou aumentar a transparência e a legitimidade. Não se trata de lançar a participação contra a representação. De um lado, ascende a importância do controle e responsabilização dos representantes políticos, e de outro, o potencial da participação em que os cidadãos podem exercer ação coletiva que influencia na agenda política e social. Opinião semelhante, embora com condicionantes teóricos diferentes, para Habermas, a opinião pública transformada em

---

<sup>102</sup> Para Habermas, procedimentos e pressupostos comunicacionais da formação democrática da vontade funcionam como esquadros da racionalização discursiva das decisões de um governo e administração vinculados ao direito e à lei. (Habermas, 2004:290). Em sua opinião, o governo não é o topo de um poder estatal separado, e o poder administrativo modifica seu estado de mero agregado desde que seja retroalimentado por uma formação democrática da opinião e da vontade que não apenas exerça controle posterior ao exercício do poder político, mas o programe.

poder comunicativo, segundo procedimentos democráticos, não pode dominar, mas apenas direcionar o uso de poder administrativo para determinados canais.

A democracia deliberativa, segundo Miller (1992 apud Giddens, 1996:131), é uma forma de tentar obter acordo sobre programas de ação na arena política<sup>103</sup>. O ideal deliberativo parte da premissa que as preferências políticas entram em conflito e que a finalidade das instituições democráticas deve ser resolver esse conflito (Giddens, 1996: 130). Para que a resolução do conflito seja democrática, ela deve ocorrer, segundo Habermas, por meio de uma discussão aberta e espontânea do assunto em pauta, livres de qualquer forma de distorção afim de se chegar a um julgamento consensual. A ênfase na concepção deliberativa recai sobre a forma pela qual um processo de discussão aberta, na qual todos os pontos de vista possam ser ouvidos, pode legitimar o resultado, visto como um reflexo dessa discussão, e não sobre a deliberação como procedimento de descoberta de uma resposta correta (Giddens, 1996: 130-132).

Para Giddens, a concepção de democracia deliberativa está confinada ao domínio formal. Mas, para o autor, é mais importante o aspecto da abertura à deliberação do que onde ocorre. Por isso fala em “democratização como a extensão (real e potencial) da democracia dialógica – uma situação em que existe uma autonomia desenvolvida de comunicação, e na qual essa comunicação forma um diálogo por meio do qual as políticas e atividades são moldadas” (Giddens, 1996: 133).

Em seu diálogo com Habermas, aponta que democracia dialógica não é necessariamente orientada pra a obtenção de consenso, até porque as questões mais “políticas”, segundo os teóricos da democracia deliberativa, são exatamente aquelas com maior probabilidade de permanecerem fundamentalmente contestadas. A democratização para Giddens não está implicada no próprio ato da fala ou diálogo. O seu potencial está na difusão da reflexividade social como uma condição das atividades e da persistência de formas mais amplas de organizações coletivas.

A democracia dialógica opõe-se aos fundamentalismos de vários tipos e pressupõe que o diálogo em um espaço público fornece um modo de viver com o outro em uma relação de

---

<sup>103</sup> Miller, D. *Deliberative democracy and public choice*, 1992.

tolerância mútua (cosmopolitismo) – seja esse outro um indivíduo ou uma comunidade de fiéis religiosos. Essas formas de intercâmbio social podem vir a contribuir para a reconstrução da solidariedade social com autonomia<sup>104</sup> (Giddens, 1996: 130). O diálogo entre indivíduos, que se consideram iguais, é uma qualidade transacional básica para a mutualidade, e deveria ser entendido como a capacidade de criar confiança ativa por meio da avaliação da integridade do outro<sup>105</sup> (Giddens, 1996: 133).

A solidariedade social somente pode ser renovada se reconhecer a autonomia do indivíduo, a democratização e a influência da reflexividade social. A democratização dialógica pressupõe a intromissão do público leigo, de organizações e Estados em contextos que os próprios cientistas consideram autônomos. Essa renovação da solidariedade deve reconhecer deveres e direitos. O dever é importante porque implica uma conexão vertical com outros e também porque se refere à manutenção de laços com outros ao longo do tempo.

Para Giddens, a relação entre democracia dialógica e solidariedade está centrada na confiança ativa<sup>106</sup>, que não é apenas aceitar a autoridade do outro, mas contar com ela, o que pressupõe visibilidade e responsabilidade de ambos os lados.

A confiança nas relações pessoais, como um meio de ordenação das relações sociais no tempo e espaço, depende de uma suposição de integridade do outro e supõe o uso da diferença como um meio de desenvolver a comunicação positiva. Ela pode gerar solidariedade no decorrer do tempo e também no espaço porque a confiança se estabelece por meio da diferença. Quando o dever está baseado na confiança ativa ele implica reciprocidade e isso lhes dá autoridade<sup>107</sup> (Giddens, 1996: 145).

---

<sup>104</sup> A autonomia refere-se à autonomia material e psicológica necessária para entrar em efetiva comunicação com o outro.

<sup>105</sup> O diálogo no espaço público é um meio de resolver disputas e também de criar tolerância mútua. Isso não significa que todos os conflitos podem ser resolvidos por meio do diálogo ou que tenha que ser contínuo.

<sup>106</sup> Os sistemas de confiança tradicional eram baseados na qualidade esotérica da tradição. A característica desincorporadora dos sistemas abstratos significa constante interação com os outros ausentes, mas cujas ações afetam diretamente a vida. As instituições da modernidade, uma vez afastadas da tradição, dependem de mecanismos voláteis de confiança, que dependem, por sua vez, de escolhas dos indivíduos e exigem envolvimento ativo. Para o autor, a reflexividade na modernidade envolve mudança nas relações de confiança porque ela não traduz o envolvimento face a face, mas uma questão de confiança em sistemas abstratos (Giddens, 1997:112).

<sup>107</sup> Embora haja similitude com uma das características do capital social, Giddens utiliza o termo confiança num sentido diferente, em que as rotinas e as instituições são flexíveis e aponta para a tendência dos sistemas de confiança, nos casos apontados como de sucesso, transformar-se em camaradagem e corrupção (Giddens, 2001:83).

Os engajamentos reflexivos em sistema abstratos podem ser confusos e perturbadores para leigos e ofensivos para os profissionais, mas também essas conseqüências podem ser liberadoras (são múltiplas as autoridades e não uma única, que pode ser opressiva). Os engajamentos reflexivos forçam ambos a enfrentarem as questões de responsabilidade que, de outra forma, permaneceriam latentes<sup>108</sup>.

A associação civil, nessa interpretação, dependeria da apreciação positiva da diferença e haveria um espaço inerente entre associação civil e engajamento cosmopolita com grupos, idéias e contextos que não têm a ver com o domínio do Estado<sup>109</sup>.

O cosmopolita é alguém capaz de articular a natureza dos comprometimentos (ênfase na responsabilidade dos indivíduos em relação às idéias e valores que possuem) e de avaliar suas implicações para aqueles cujos valores são diferentes. O cosmopolitismo, enquanto fenômeno institucionalizado, é o elo entre a democratização da democracia dentro do Estado e formas mais globais de interação entre Estados e outras organizações. A associação civil é, por sua vez, a condição da existência de um Estado cosmopolita. Este, em princípio, é um Estado concebido não como uma comunidade, mas como pessoas vivendo um “relacionamento inteligente”, que reconhecem a si mesmas pelo fato de estarem relacionados uns aos outros na identificação de uma prática composta por regras (Oakeshott apud Giddens, 1996:49).<sup>110</sup>

Processos de globalização, reflexividade e transformação da vida cotidiana não podem ser contidas pela política ortodoxa. A democracia dialógica não está centrada no Estado, mas sobre ele refrata de maneira significativa. Situados no contexto de reflexividade social, a difusão de outros mecanismos dialógicos como movimentos sociais e ONGs incentivam a *democratização da democracia* dentro da própria esfera do Estado.

O debate teórico sobre as concepções não hegemônicas de democracia questiona se as eleições esgotam os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos e se os

---

<sup>108</sup> Os exemplos que temos de democracia participativa, pelo menos em seus primórdios, como os orçamentos participativos em governos locais, e outros fóruns deliberativos no Governo Federal, revelam que a relação entre os participantes e os burocratas foi em geral tensa, com um ambiente entendido mais como disputa do que de espaço de resolução de conflitos. Parte desse problema se refere não somente à falta de experiência e metodologia, mas também ausência de instrumentos jurídicos e administrativos para a realização do processo e encaminhamentos burocráticos das resoluções e acordos.

<sup>109</sup> “Se a maioria dos aspectos da vida não forem mantidos fora do domínio político, o Estado tende a estender-se até eles, tornando-se uma autocracia” (Giddens, 1996: 133).

<sup>110</sup> Oakeshott, M. *On human Conduct*. Oxford: Clarendon, 1991.

procedimentos de representação esgotam a questão da representação da diferença. Ao inserir novos atores na cena política, a democratização instaurou uma disputa pelo seu próprio significado e pela constituição de uma nova gramática social (Avritzer e Santos, 2002:46; 54).

Giddens aponta várias áreas de democratização dialógica<sup>111</sup>. Dentre elas, destacam-se os movimentos sociais e grupos de auto-ajuda, que têm aberto espaços dialógicos com Estados e organizações comerciais e multilaterais (Giddens, 1996: 138). Esses movimentos expressam a reflexividade intensificada da vida global e local, e também contribuem com ela. Eles podem gerar e ajudar a manter as influências democratizadoras graças a própria forma de associação social - que pode combater hierarquias rígidas ou criar espaço discursivo de seus membros para a comunicação com o outro, podem dar ênfase no desenvolvimento de autonomia, como no caso da ajuda mútua. (ex.: alcoólicos anônimos, microcrédito) ou forçar a entrada no domínio discursivo de condutas que ainda não haviam sido discutidos (por ex.: movimentos feministas, ecológicos). Porém, eles não necessariamente são democráticos em seus objetivos ou na condução de suas ações.

Outra área de democratização que o autor aponta são os processos democratizadores nas organizações. Aquilo que era há pouco mais de uma geração aceito era o critério sobre escala e organização burocrática mudou<sup>112</sup>. Uma organização pós-burocrática pode aproveitar a reflexividade social e reagir a situações de incerteza de modo mais eficiente do que um sistema de burocrático se estiverem estruturadas em termos de confiança ativa e delegarem responsabilidade (Giddens, 1996:140).

O próprio autor, no entanto, também observa limites e afirma que o desenvolvimento da democracia dialógica é mais uma possibilidade do que realidade, no momento, e alerta sobre os perigos de uma restauração da idéia de comunidade diante do temor de desintegração social (Giddens, 1996:142).

---

<sup>111</sup> A democracia dialógica tende a avançar em 4 áreas interligadas: vida pessoal, proliferação de movimentos sociais, arena organizacional e a ordem global maior. Para o autor, a democracia dialógica deveria ser estendida não apenas à arena do espaço público, mas também ao campo da vida pessoal, abrangendo as relações pais-filhos, as relações de gênero ou as relações de amizade, no intuito de gozar de uma mais ampla cidadania. Giddens vê nas organizações e grupos sociais canais de mobilização da democracia dialógica, tanto mais ampla quanto maior a respectiva dimensão e abrangência.

<sup>112</sup> Weber ligava a eficiência nas organizações às hierarquias burocráticas, a racionalidade social. A burocracia é a forma mais eficiente para o autor porque ela concentra informação e poder no topo.

Para o autor, a renovação da solidariedade social é um problema conservador, ao qual se apegam os críticos conservadores do liberalismo e do esquerdismo, mas que não admite soluções conservadoras. A comunidade é inseparável da tradição; no entanto, não se pode voltar à tradição pra resolver atuais problemas sociais, pelo menos quando ela for defendida de maneira tradicional. Não se pode também voltar à sociedade civil em sua forma tradicional, porque como é comumente entendida, a sociedade civil foi o produto de arranjos sociais que não existem mais<sup>113</sup> (Giddens, 1996:144).

Com base nesses supostos, cabe extrapolar e propor alguns questionamentos sobre os potenciais da democracia dialógica acerca do terceiro setor. Cabe perguntar se as OSC (ou algumas delas - com finalidades públicas), tal como são propaladas, seriam organizações pós-burocráticas, como Giddens definiu, que se aproveitando da reflexividade social reagem a situações de incerteza de modo mais eficiente do que um sistema de burocrático, e se podem criar espaço discursivo para a comunicação com o outro e desenvolver a autonomia e solidariedade, auxiliando a democratização.

Tal indagação é simultânea à divulgação, muito freqüente, de que as OSC fariam parte da racionalidade comunicativa do mundo vivido e não instrumental<sup>114</sup>.

No debate sobre participação de novos atores, frequentemente comparece a teoria da ação comunicativa de Habermas com a possibilidade de a sociedade civil construir uma racionalidade ética, comunicativa<sup>115</sup>, que se orienta para o bem comum, o acordo sobre os

---

<sup>113</sup> A preocupação de Giddens é com as limitações que o termo comunidade local tradicional invoca porque atua por meio da exclusão. A comunidade sob a forma de solidariedade mecânica acaba com a autonomia individual e exerce uma pressão constrangedora em direção ao conformismo (1996:145).

<sup>114</sup> Embora Giddens e Habermas não comunguem exatamente dos mesmos conceitos, eles tocam em pontos comuns e, por esse motivo, não é possível deixar de tocar em alguns pontos da teoria habermasiana mais recente. O trabalho do sociólogo inglês não avança muito para responder a essas questões, que não é o cerne de seu trabalho. O de Habermas nos auxilia em alguns aspectos, mas também não aprofunda a análise sobre as associações civis.

<sup>115</sup> No mundo vivido predominam interações que são mediadas pela linguagem (agir comunicativo) e através desta, por normas, que constituem a moldura institucional. Ao passo que no mundo dos subsistemas de ação racional com relação a fins predominam o modelo de ação técnica, caracterizada como instrumental ou estratégica. Será comunicação, no contexto da Teoria da Ação Comunicativa, quando o “agir estratégico” de um emissor sobre um receptor der lugar ao “agir comunicativo”, passando-se de uma teleologia centrada no interesse (do êxito sobre o outro) para uma teleologia descentrada, em que o êxito se reverterá em benefício de ambos interlocutores ou ainda proporcione extensões coletivas do benefício. Segundo Cohen e Arato (apud Teixeira, 1998: 55), no mundo vivido prevalece o consenso reflexivo, baseado em processos abertos de comunicação e numa racionalidade discursiva, levando ao desenvolvimento de formas de associação, publicidade, solidariedade e identidade. Na esfera dos sistemas (econômico e político) predomina a razão instrumental, em que o ator

fatores implicados na interação entre sujeitos ajustada por valores (solidariedade, e justiça social), contrapondo-se à racionalidade instrumental do mercado e Estado (ver Scherer-Warren, 1994: 7; Leis, 1995). A sociedade civil, segundo essa concepção, constituiria o espaço social em que são desenvolvidas as práticas associativas e culturais formadoras de identidades e solidariedades sociais. Obviamente que as ações da sociedade civil estão inseridas em contextos sócio-culturais em que se desenvolvem relações com o Estado e o mercado, não podendo ser pensada acima da história, mas a partir das relações concretas que estabelecem entre si.

Então, sob essa perspectiva, a entrada das OSC nas políticas públicas merece ser questionada: permaneceria ligada à racionalidade instrumental do mercado ou faria parte dessa noção que se esboça para a sociedade civil de construção de uma racionalidade comunicativa por meio da ocupação do espaço público para a criação de programas sociais? Aparentemente a resposta é dúbia, podendo oscilar entre os dois pólos, a julgar pela leitura de Habermas. O que importa destacar é que essas OSC podem deixar-se influenciar também pela lógica sistêmica do poder e do dinheiro.

Habermas define o núcleo institucional da sociedade civil como composta de movimentos, organizações e associações livres, não estatais, e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo vivido. Essas associações captam o eco dos problemas sociais que ressoam na esfera privada, os condensando e transmitindo para a esfera pública política<sup>116</sup>.

O autor relativiza as associações como o elemento mais evidente de uma esfera pública dominada pelos meios de comunicação, mas enfatiza, tal como Giddens, que as associações buscam interpretações públicas para seus interesses sociais e exercem influência sobre a formação da opinião e da vontade (Habermas, 2003: 99-105). Em certas circunstâncias, diz

---

procura realizar suas intenções para dominar parceiros ou alcançar suas finalidade, através de troca e de poder com lógicas próprias. (Cohen, Jean, e Arato, Andrew. *Civil society and political theory*. Cambridge: MIT Press).

<sup>116</sup> A esfera pública moderna para Habermas tem um significado bastante peculiar do que em geral encontramos no senso comum: não constitui uma organização nem um sistema. Ela é uma rede adequada para comunicação de conteúdos, tomadas de posição e formação de opiniões. Ela se reproduz, tal como o mundo vivido, por meio do agir comunicativo. Quando abrange questões politicamente relevantes, ela deixa a cargo do sistema político a elaboração especializada. Constitui assim uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com espaço social gerado no agir comunicativo e não com funções e conteúdos da comunicação cotidiana (Habermas, 2003:92).

ele, a sociedade civil pode ter opiniões públicas próprias, capazes de influenciar o sistema político a modificar o rumo das coisas. No entanto, para o autor, embora os movimentos e as associações sejam sensíveis aos problemas, os sinais que emitem e os impulsos que fornecem são, em geral, fracos para despertar processos de aprendizagem no sistema político ou para reorientar processos de decisão (Habermas, 2003:106-107). A opinião pública transformada em poder comunicativo, para Habermas, não pode dominar, mas apenas direcionar o uso do poder administrativo para determinados canais.

Porém, o autor afirma que sistema político não é nem o topo nem o centro da sociedade, nem o modelo que determina sua marca estrutural, mas sim um sistema de ação ao lado de outros. Depende de outros desempenhos do sistema, como a política realizada em conformidade com os procedimentos convencionais da formação da vontade ou informalmente nas redes de opinião pública que dependem de recursos do universo vital, da cultura política libertadora, de uma socialização política esclarecida e de iniciativas de associações formadoras de opinião, recursos que se formam de maneira espontânea ou que só podem ser atingidos com grande dificuldade (Habermas, 2004: 292).

O autor oscila entre o pessimismo quanto à possibilidade de os agrupamentos da sociedade civil alterarem o rumo do poder oficial, e o seu potencial, às vezes dando muita importância ao poder de manipulação dos meios de comunicação<sup>117</sup>.

A falta de clareza em relação à explicação de fenômenos recentes talvez indique a necessidade de a teoria sobre sociedade civil avançar em relação à essa realidade, já que as atuais são passíveis de contestação, complementações e maior precisão<sup>118</sup> (Teixeira, 1998: 57).

O resgate histórico do conceito de sociedade civil feita por Bobbio (2000:51) exemplifica o grau de complexidade do termo, em que se associa, ainda, terceiro setor como sucedâneo ou sinônimo de sociedade civil. Para Bobbio, a distinção entre a sociedade e Estado vem sendo discutido por dois séculos. Afirmou-se que ao processo de emancipação da

---

<sup>117</sup> Habermas questiona em que medida a esfera pública, dominada pela mídia e poder econômico, oferece possibilidades de membros da sociedade civil mudarem valores e tópicos e de apresentarem uma visão crítica dos temas e razões canalizados do exterior (Habermas, 1994, apud: Teixeira, 1998: 56).

<sup>118</sup> Schiochet (1999:20) afirma em sua tese de doutorado que ainda não foi possível estabelecer uma definição de sociedade civil suficientemente inteligível para expressar o conjunto de fatos e fenômenos que se pretendeu abarcar com seu uso. Ele acredita que a razão para esta dificuldade reside no fato de que relevância da reemergência da sociedade civil foi menor no seu estatuto teórico, enquanto representação conceitual, e maior quanto ao seu significado histórico e/ou conjuntural.

sociedade do Estado seguiu-se um processo inverso de reapropriação da sociedade por parte do Estado, quando da transformação do Estado de direito em Estado social com a regulação das atividades econômicas. De outra parte, observou-se que a este processo de estatalização da sociedade correspondeu o inverso, o de socialização do Estado por meio do desenvolvimento de formas de participação política e de organizações de massa que exercem algum poder político (Estado permeado pela sociedade).

Segundo Bobbio, os dois processos – do Estado que se faz sociedade e da sociedade que se faz Estado – são contraditórios e estão longe de se concluir. Esses processos representam outra contradição na figura do cidadão participante e do cidadão protegido. Por meio da participação ativa ele exige maior proteção ao Estado e por meio da exigência de proteção reforça aquele mesmo Estado do qual gostaria de controlar.

Em suma, na visão de Giddens, a democracia dialógica dependeria do grau de mobilização da sociedade civil que a impulsiona. Os movimentos e organizações sociais que ocupam os espaços dialógicos democráticos podem empurrar para dentro da agenda política temas que eram resolvidos de modo tradicional ou nem eram considerados. Podem ainda auxiliar na restauração da solidariedade social de novo tipo, que conjuga interdependência, noção de dever e reciprocidade, confiança e autonomia. Todavia, aponta para os perigos de ocorrer o oposto, o fundamentalismo e a volta do comunitarismo, posições defendidas pelos conservadores e que são antíteses da democracia dialógica.

Habermas aponta que as associações buscam interpretações públicas para seus interesses sociais e exercem influência sobre a formação da opinião e da vontade, mas é reticente ao afirmar que os sinais e os impulsos que emitem seriam muito fracos para despertar processos de aprendizagem no sistema político ou para reorientar processos de decisão.

Para Bobbio (2000: 156), as formas hodiernas de democracia devem ser entendidas como ocupação de novos espaços, até então dominados por organizações de tipo hierárquico ou burocrático. O cidadão percebe que a esfera política está incluída numa esfera mais ampla, a esfera da sociedade em seu conjunto, e que não existe decisão política que não esteja condicionada ou determinada por aquilo que ocorre na sociedade civil. Segundo Bobbio, sociedade e Estado atuam como dois momentos necessários do sistema social, em sua

complexidade e em sua articulação interna, separados mas contíguos, distintos mas interdependentes.

Antes de analisarmos como se deu a participação de novos atores no Brasil na democratização, faremos uma problematização acerca da terminologia terceiro setor.

### **3.2. Conceitos de terceiro setor**

O conceito de terceiro setor tem uma imbricação com a noção de associativismo, ONGs, ajuda-mútua, voluntariado e sociedade civil, cujo debate é rico, abrangente e variado. Longe de pretender esgotá-lo nesse espaço, apontamos as questões principais que comparecem no debate sobre o setor.

A expressão terceiro setor adquire projeção quando da pesquisa comparativa realizada em 40 países “Comparative Nonprofit Sector Project” feita pela Universidade norte-americana Johns Hopkins (1990). O objetivo era produzir conhecimento e também tornar mais visível essas atividades (Alves, 2002:38). Nesse projeto foi criada uma definição estrutural-operacional, utilizada por vários pesquisadores, para identificação das organizações que seriam estudadas. A definição aponta as seguintes características: são estruturadas (alguma forma de institucionalização); auto-administradas; privadas (fora da estrutura do Estado); não há distribuição de lucros entre sócios ou membros; e há adesão voluntária dos indivíduos nas atividades (Salamon e Anheier apud Roitter, 2005:30)<sup>119</sup>.

Uma definição comum é aquela que marca a similitude e diferença em relação aos outros setores. Assim, terceiro setor seria a denominação do conjunto dos entes e processos da realidade social que não pertencem ao primeiro setor (o Estado, mas com ele pode compartilhar a finalidade pública) e nem ao segundo setor (o mercado, com quem compartilha a origem privada). Embora seja uma definição que tem menos aderências histórico-conceituais, e bastante simplificadora da realidade, ela funciona como recurso analítico e foi importante, também, no País, para chamar atenção dos pesquisadores, governos e para gerar

---

<sup>119</sup> Lester Salamon e Helmut Anheier. *Defining the nonprofit sector*. Unites States, Working paper nº18. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Baltimore, 1996.

conhecimento sobre o tema<sup>120</sup>. Segundo Franco (2002), embora seja uma definição por exclusão, ela introduz uma hipótese para a análise da realidade social: a suposição de que ela pode ser compreendida por três esferas relativamente autônomas, com lógicas de funcionamento e racionalidades distinguíveis. Baseado em tal suposto, todos os entes e processos da realidade social deveriam caber em uma dessas três esferas (e nas suas interseções), não sendo necessário admitir a existência de outros setores. No entanto, o mesmo autor (Franco 2002b:4) problematiza as listagens dadas pelas definições do terceiro setor:

“O principal problema (...) é que seus elementos (...) continuam sendo negativos. Em outras palavras, está-se dizendo que o terceiro setor é um ente coletivo (ou, mais propriamente, um conjunto de organizações) que: não é Estado, não é mercado, não é de direito público (e, portanto, novamente, que não é Estado – num sentido mais ampliado), não é de adesão compulsória (ou seja, não é constituído e coesionado por coação), produz bens ou serviços de uso (ou interesse) coletivo – o que, de resto, é uma afirmativa que não diz grande coisa, de vez que quaisquer organizações produzem, a rigor, coisas de uso ou interesse coletivo, inclusive as empresas (sem o que não teriam mercado e não poderiam existir como tal). Ademais, definições como essas introduzem um problema adicional ao ressaltar o caráter não-compulsório da adesão ao terceiro setor, excluindo com isso não somente a coação legal mas também a ilegal: onde ficariam, por exemplo, as organizações criminosas que arregimentam e mantêm seus integrantes pela violência? Num “quarto setor”? Mas a existência de um outro setor, para além do terceiro, desconstitui ou enfraquece sobremaneira o esquema analítico trinário. Ao que tudo indica, uma caracterização positiva do terceiro setor ainda é uma tarefa a ser feita”.

Há autores que não concordam com a idéia de um setor separado porque haveria muitas intersecções entre os três (Estado, mercado e terceiro setor), um campo sem fronteiras muito claramente definidas nas quais diferentes racionalidades e discursos se entrecruzam, se tensionam, disputam e ao mesmo tempo cooperam.

---

<sup>120</sup> Em 1993 quando iniciei, junto com colegas mestrands, o Centro de Estudos do Terceiro Setor na FGV/SP, praticamente não existiam pesquisas sobre o tema no Brasil, com raras exceções como a tese de doutorado de Leilah Landim (1993) e, no ano seguinte, o ensaio de Rubem César Fernandez (1994).

Uma das críticas ao termo é o fato de ele ter origem nos Estados Unidos, onde a idéia de um setor separado e distintivo é antiga e foi relatada por Alexis de Tocqueville<sup>121</sup>.

O ressurgimento do terceiro setor naquele país está associado ao discurso que via a ação voluntária como uma alternativa e não como um complemento à provisão estatal, resultado do avanço do pensamento conservador a partir da era Reagan<sup>122</sup> (Salamon, 1996:6 apud Roitter, 2005:30). Talvez por isso muitos afirmem que o terceiro setor é produto do neoliberalismo<sup>123</sup>. Mas em que pese o neoliberalismo pregar a transferência de serviços às OSC, não se pode imputar somente a ele o ressurgimento do setor, ignorando todas as mudanças ocorridas nos processos de democratização, globalização e reflexividade que possibilitaram a criação e ocupação de espaços dialógicos, de forma autônoma, visando à discussão e resolução de problemas, mas também como espaço de controle social. Ao contrário, tal fenômeno, global e não apenas brasileiro, ganha especial importância como contraponto ao postulado hegemônico da primazia do mercado como eixo regulador da sociedade.

O associativismo, relativamente autônomo e de caráter político, começou a emergir na sociedade brasileira a partir de meados dos anos de 1960, sobretudo pela atuação das pastorais ligadas à Igreja Católica. Dessas organizações saiu a maioria dos dirigentes das organizações não-governamentais, cujas lutas contra a ditadura militar instaurada em 1964 acabaram influenciando a lógica de atuação das organizações criadas nas décadas de 1970 e 1980. Embora sejam evidentes os sinais de que havia algo novo em cena, foram poucas as pesquisas

---

<sup>121</sup> Tocqueville ao estudar a vida nas comunas da Nova Inglaterra, nos Estados Unidos, pôde observar o vigor de uma cultura cívica republicana, expressa pela participação cidadã e política. O autor, que foi o primeiro a perceber com admiração e certa apreensão o papel da arte da associação, concebeu a seguinte definição: “A associação consiste na adesão pública que certo número indivíduos dá a determinadas doutrinas e no compromisso que contrai de concorrer para fazê-las prevalecer (...). A associação enfeixa os esforços dos espíritos divergentes e os impele com vigor para uma única finalidade claramente indicada por ela” (Tocqueville, 1977:147).

<sup>122</sup> Na realidade, o termo é um sinônimo que surgiu na década de 70 para algo que já tinha nome nos EUA: *nonprofit sector* ou *independent sector* (Roitter, 2005:32). Porém sobre essas expressões também não há consenso.

<sup>123</sup> As ONGs que trabalham com atendimento de crianças em creches e assistência social há anos recebem recursos via convênios de governos, mas em geral os analistas não se referem a essa atividade como terceirização. A ótica varia segundo o ator que estabelece o discurso.

feitas sobre o terceiro setor na década de 90, e não há ainda construção teórica que seja consensual sobre essa denominação, de amplo uso na atualidade.

Uma das críticas principais à expressão “terceiro setor”, feita pela pesquisadora brasileira pioneira no assunto, Leilah Landim, é ela indicar uma homogeneidade que disfarça a variedade dos tipos de organização envolvidas e oculta suas múltiplas dimensões políticas. Para a autora, a expressão terceiro setor, por vezes, mais confunde do que explica (Landim, 1999). A denominação constitui uma categoria descritiva generalizante, que não especifica as diferenças internas, as múltiplas origens, os diversos valores, campos de ação, capacidades e finalidades das entidades que engloba. Embora isso seja agravado pela legislação brasileira que não distingue o amplo leque de associações, por outro lado, a heterogeneidade não pode ser um obstáculo à compreensão do fenômeno, nem muito menos descartar um termo que por enquanto não conseguiu ser suplantado por outro de maior densidade conceitual.

O que caracteriza o terceiro setor é a multiplicidade das formas de atuação e de organização, lado a lado com sua singularidade. Não existe a noção de um sujeito coletivo que apresente um projeto comum. Pelo contrário, a convergência das organizações que agem sob essa expressão guarda-chuva se dá por meio de alianças múltiplas, porém parciais, e envolve vários processos concomitantes. Sob esse foco, uma das conceituações propostas pelo sociólogo Rubem César Fernandez (1994: 34) em seu livro *Privado Porém Público*, um marco na literatura sobre a área, pode ter gerado confusão em relação à diferenciação interna do terceiro setor. Para ele:

(...) “sem fins lucrativos” faz referência às organizações cujos investimentos são maiores que os eventuais retornos financeiros, em ações caras demais para os mercados disponíveis. (...) Já organizações “não-governamentais” implica designar iniciativas que não fazem parte do governo, prestando serviços coletivos que não passam pelo exercício do poder de Estado. Da noção de ONG e OSFL [sigla para organizações sem fins lucrativos], caminhou-se para o conceito de terceiro setor: (...) o conceito denota um conjunto de organizações e iniciativas privadas **que visam à produção de bens e serviços públicos**. (...) Bens e serviços públicos implicam uma dupla qualificação: não geram lucros e respondem a necessidades coletivas (grifo nosso).

Na realidade, em sua tentativa de cercar o conceito, o autor está ressaltando a novidade e a importância de organizações de origem privada cujas ações são voltadas à consecução do bem comum, embora não seja possível generalizar para todas as organizações a vocação altruísta, voluntária, solidária e orientada ao interesse público. O que se percebe é que, na tentativa de delimitar a novidade da ação pública de origem privada, foram destacados os princípios que regem apenas uma parte das organizações da sociedade civil entre as que compõem o chamado terceiro setor: aquelas que têm finalidade pública.

Generalizar que o terceiro setor tem origem privada e finalidade pública constitui um dos equívocos mais comuns, dado que nele estão abrangidas também organizações que perseguem interesses privados ou mesmo as que, embora tenham sua ação voltada para a promoção de políticas públicas, dirigem seus esforços a um círculo restrito de pessoas ou associados/membros - como cooperativas, fundações hospitalares e universitárias, sindicatos, planos de saúde etc. A finalidade pública e a não lucratividade não podem ser atributos inerentes, mas sim resultado deliberado da ação de atores e de seus valores. Também há associações não necessariamente dedicadas à produção de bens e serviços públicos, mas que são de fundamental importância para as relações sociais, como clubes, de pesca, de colecionadores, de recreação etc.

Ambas são organizações do terceiro setor e legítimas. Mas têm estatutos diferentes no que concerne à sua relação com a esfera pública – referencial que necessariamente deve ser tomado pelo Estado para distingui-las, uma vez que o Estado deve se relacionar com as instituições de interesse público e com as instituições de interesse privado de modo diferente. Para o Estado, as diferenças internas, os diversos valores, campos de ação, as capacidades e finalidades das entidades que o terceiro setor engloba são relevantes e importam para a classificação e outorga de qualificações e títulos, e principalmente para a regulação quando envolvidos recursos públicos (isenções, subvenções, auxílios, incentivos fiscais, convênios etc.) (Franco 2002).

Desse modo, uma regulação da relação entre Estado e essas organizações, enquanto parceiros em políticas públicas, deveria considerar que uma só lei não atende e não muda a realidade complexa e heterogênea do terceiro setor.

O termo terceiro setor denota uma aparente homogeneidade. Todavia, as OSC não constituem um sujeito político unitário, não compartilham lógicas de funcionamento, objetivos e práticas<sup>124</sup>. Valores democráticos, equidade, pluralismo, transparência, solidariedade, controle social e altruísmo não são intrínsecos. Sua força democrática depende de sua estrutura interna, da origem, de como é a tomada de decisões, qual é sua causa, da sua capacidade de construir diálogo e de seu projeto político. Além disso, como apontou Habermas, há o risco de as OSC deixarem-se influenciar pela lógica sistêmica.

O que interessa para o Estado são aquelas organizações que atuam de acordo com os princípios da esfera pública. No entanto, é importante reconhecer outras dimensões da democracia, porque cada vez mais os grupos com maior poder de vocalização, os grupos de interesse, jogam um papel importante na política, bem como outros atores nacionais e transnacionais. Nessa esfera pública entram novos atores políticos que estavam à margem da democracia representativa que passam a interferir nas políticas públicas e na coordenação social.

Nesse sentido, para além do debate sobre se a expressão terceiro setor é ou não é apropriada, tem ou não densidade conceitual, o que importa é que ela denota uma realidade empírica e evidencia um conjunto de ações, processos e atores voltados ao bem comum, à resolução de problemas e à invenção de modos de fazer próprios de uma esfera pública social cuja origem é privada. O termo possibilitou reconhecer a multiplicação da ação pública pelos cidadãos e o uso dessa denominação pode significar a afirmação de uma identidade em construção<sup>125</sup>.

O documento estabelecido para a sexta rodada de Interlocação Política (Comunidade Solidária, 1997), que serviu de base para as discussões sobre a reformulação do marco legal do terceiro setor, aponta para sua diferenciação e abrangência:

---

<sup>124</sup> A expressão ONGs pode assumir diferentes significados: organização com compromisso e missão social, as que dedicam a promover o desenvolvimento comunitário, a prestação de serviços, e sobrevivem do que arrecadam com esses serviços, as criadas pelo próprio poder público (*Quangos* na Inglaterra) etc.

<sup>125</sup> Como argumenta Ruth Cardoso (1997: 8): “É possível que o conceito de Terceiro Setor deva seguir o mesmo percurso histórico que foi trilhado pela noção de Terceiro Mundo. Pode ser que sua diferenciação interna se acentue de tal forma que, no futuro, essa designação já não sirva como conceito unificador e identificador. Hoje, estamos ainda na etapa da afirmação de uma novidade, o que implica enfatizar sua autonomia e relevância”.

“Na década de 80, foram as ONGs que, articulando recursos e experiências na base da sociedade, ganharam alguma visibilidade enquanto novos espaços de participação cidadã. Hoje, percebemos que o conceito de terceiro setor é bem mais abrangente. Inclui o amplo espectro das instituições filantrópicas dedicadas à prestação de serviços nas áreas de saúde, educação e bem-estar social. Compreende também as organizações voltadas para a defesa dos direitos de grupos específicos da população — como mulheres, negros e povos indígenas — ou as de proteção ao meio ambiente, promoção do esporte, cultura e lazer. Engloba as experiências de trabalho voluntário, pelas quais cidadãos exprimem sua solidariedade através da doação de tempo, trabalho e talento para causas sociais. Mais recentemente, temos observado o fenômeno crescente da filantropia empresarial, pelo qual as empresas concretizam sua responsabilidade social e seu compromisso com melhorias nas comunidades”.

No debate comparecem aqueles autores que enfatizam os aspectos positivos e vantagens diversas do fenômeno terceiro setor com destaque para o fato de suas organizações darem visibilidade aos interesses populares, além de imputar a elas *expertise*, flexibilidade gerencial e financeira, competência técnica, possibilidade de gerar inovação e experimentalismos, além do potencial dialógico para democratização apontado por Giddens.

O Banco Mundial aponta para a maior eficiência e eficácia das ONGs em relação a governos porque trabalham com custos menores e são mais adaptadas às necessidades locais. Para outros autores, as OSC estariam fadadas a cumprir um papel histórico que complementa ou substitui o Estado nas lacunas deixadas, resultado do contexto neoliberal e da globalização das economias mundiais. Nesse sentido, perdem força os argumentos que as OSC surgem como organizações diferenciadas, autogovernadas e autônomas, não governamentais por princípio e sem vínculo com o sistema vigente (Ferreira, 1999: 54). Há ainda o estudo de caso da pesquisadora Tandler (1998), no estado do Ceará, em que apontou que os processos decisórios das ONGs nem sempre são participativos, as elites locais influenciam os projetos propostos e elas raramente inovam. Outros autores apontam que a complementaridade instrumental entre propósitos do Estado e das OSC é uma estratégia para implementação do ajuste neoliberal que exige o encolhimento das responsabilidades sociais (Dagnino, 2002: 288).

Um otimismo comparece na visão de Giddens sobre a ocupação de espaços dialógicos, talvez pelo potencial democratizador que empiricamente verificamos em vários países. Mas passado um primeiro momento de conquistas democráticas face ao regime militar, aponta-se hoje para alguns de seus limites como a tendência de as próprias OSC não conseguirem, muitas vezes, romper com as características da cultura política brasileira, de viés não democrático em muitas de suas formas de organização e constituição, diminuindo o potencial democratizador, em seu conjunto. Há formas de tomada de decisão fechadas (excluindo o cidadão, que se torna cliente), entrelaçamento com interesses político-partidários (diminuindo a autonomia, provocando divisão e ausência do potencial de crítica e controle social), e criação de estruturas profissionais que se tornam burocráticas e corporativistas que lutam pela própria manutenção. Há potencial reflexivo das OSC quando conseguem abrir espaços dialógicos e ocupar os criados pelo Estado. Contudo, pelas razões apontadas acima, nem sempre o potencial de transformação política ou social é exercido.

No século XXI, com o estudo das redes, irrompe outro tipo de potencial democratizador, talvez mais próximo do que Giddens idealiza. Segundo Martinho (2002:99), a rede é um padrão organizativo que prima pela flexibilidade e dinamismo de sua estrutura; pela democracia e descentralização na tomada de decisão; pelo alto grau de autonomia de seus membros; pela horizontalidade das relações entre os elementos. Segundo Franco, na época da reforma ainda não estava amadurecida a idéia das redes, tendência que considera hoje mais interessante porque gera mecanismos de transformação social. Elas têm relações flexíveis, configurações experimentais, que se formam e se desfazem de acordo com as temáticas que os sujeitos estão dispostos a enfrentar. Não existe centro de poder hierárquico e a forma piramidal características das organizações autocráticas, e a participação autônoma é incentivada. “Hoje eu vejo as OSC se organizarem de certo modo, como núcleos de poder dentro da sociedade e isso não é muito interessante porque permite a correia de transmissão da política de governo, vivem de intermediação da oferta estatal destinada a isso, ou se tornam donas do assunto, uma corporação burocrática. A descentralização tinha que chegar ao cidadão, que tem que assumir seu papel, opinar, participar, e isso não aconteceu. Não inovamos nesse lado, com exceção do voluntariado” (Franco, entrevista à autora, 24/01/07).

Na realidade, há muita polêmica e ainda poucas evidências empíricas que tenham comprovado as hipóteses disseminadas. Nesse contexto, com base na experiência das ONGs no Brasil no processo de democratização, importa perguntar: elas ajudaram a consolidar uma idéia de esfera pública? Voltaremos a essa questão no próximo tópico 3.3 sobre o percurso histórico no País.

O debate sobre o que é o terceiro setor deve continuar até que se consiga (ou se abandone), uma definição abrangente e que aponte formas de organização e racionalidades próprias que não sejam pela negação<sup>126</sup>. Todas essas organizações fazem parte do terceiro setor e expressam uma nova institucionalidade, a reflexividade da modernidade e uma configuração sócio-política em construção, de caráter global. No entanto, para a nossa abordagem nesta pesquisa, interessa-nos particularmente o conjunto das organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, com objetivos e finalidades públicas, que surgiram no processo de democratização brasileiro.

### **3.3. Origens do terceiro setor no Brasil e o potencial democratizador**

O debate sobre a atuação de novos atores no país remonta à construção de uma esfera pública da qual participam vários atores privados, ou à própria reconstrução da sociedade civil brasileira a partir do final dos anos setenta (Silva, 1994).

Crescem os movimentos sociais que fornecem pautas para potenciais transformações, como é o caso do movimento feminista e a luta pelas creches, o movimento de saúde na Zona Leste de São Paulo (embrião das conquistas do que seria o SUS), a mobilização das ONGs para o atendimento aos portadores de HIV (que se converteria no atual Programa Nacional de DST/Aids), a atuação de ONGs e Pastorais no atendimento a crianças e adolescentes em situação de rua (que se traduziria no Estatuto da Criança e do Adolescente na Constituição e na Secretaria do Menor em São Paulo), os agentes comunitários de saúde no Ceará, (daria origem ao Programa dos Agentes Comunitários de Saúde no Governo Federal), o atendimento

---

<sup>126</sup> Para denominar esse espaço de atuação dos cidadãos e suas organizações, cujo alcance está além dos domínios do Estado e do mercado, são utilizadas ainda as expressões "esfera pública não-estatal", "espaço público não-estatal" ou "esfera pública social".

às crianças pela Pastoral (com parcerias até hoje com Ministério da Saúde), o movimento ambientalista que desembocaria nas organizações de promoção de desenvolvimento sustentável com geração de capital social (Agenda 21, DLIS), conceitos relativamente novos que ascendem principalmente após a Eco-92.

As ONGs de primeira geração brasileiras se caracterizam pela resistência à ditadura militar, o que explicaria o afastamento entre essas organizações e o Estado e a tensão, o conflito e a oposição que marcaram a relação entre eles, inclusive no período pós-democratização. Parte das pessoas que trabalhavam nestas ONGs era constituída por militantes políticos, com experiência não governamental no exílio. Esses aspectos conformariam essas ONGs como “anti-governamentais” (Ferreira, 1999: 13).

No final da década de 1980, as organizações não-governamentais, que estavam inseridas na luta política pela redemocratização do país, ampliaram seu espaço de atuação, extrapolaram os limites de sua base comunitária e assumiram o ideário dos direitos dos cidadãos por meio não só de sua defesa e garantia, mas por suas novas ações setoriais. Data desse momento uma profusão de recursos vindos da cooperação internacional.

Esse subconjunto de organizações, de caráter independente (da Igreja e do Estado) e politizado, passou a se diferenciar tanto dos movimentos sociais anteriormente conhecidos, quanto do modo tradicional da atuação de associações filantrópicas, constituindo uma identidade própria com práticas, crenças, discursos e processos que reivindicavam os direitos do cidadão para os excluídos do sistema de proteção. Começa a surgir, então, a construção de uma nova institucionalidade, que se distanciou, pelo menos no caso desse subconjunto, da assistência pura e simples, tal como pregada e praticada na atuação filantrópica e de benemerência<sup>127</sup>. As ONGs refutavam o campo da filantropia brasileira pelas formas tradicionais com as quais foram revestidas suas ações, mantendo a ordem vigente, e por estarem associadas com a caridade, com ações paternalistas que concediam favores aos

---

<sup>127</sup> Historicamente, no Brasil, a cultura da filantropia esteve associada à caridade e às relações pessoais, tendo as doações individuais da classe senhorial ou empresarial sido incentivadas pela Igreja e através de benefícios fiscais do Estado. O catolicismo exerceu uma forte influência na criação de organizações sem fins lucrativos, principalmente nas áreas de assistência social, saúde e educação, assegurando a manutenção de determinados valores e formas de atuação em grande parte dessas organizações (Landim, 1993:42).

pobres, contrário à concepção de direitos da cidadania (Landim, 1993:42). Passam colocar na agenda a assistência social como um direito e não como uma benesse.

No Brasil, a partir dos anos 70, os movimentos sociais eclodem com suas reivindicações de equipamentos coletivos e políticas públicas. Um dos pilares da construção democrática brasileira foi o papel desempenhado por movimentos sociais. A atuação dos novos atores (Sader, 1991) fortaleceu a sociedade civil, possibilitando sua participação em várias esferas da vida coletiva: a luta por direitos civis e sociais; a descentralização política e administrativa; o reforço das instâncias regionais e locais de decisão etc. Esse novo padrão associativo expressa o descompasso entre a complexidade crescente da sociedade, eminentemente urbana, e os mecanismos tradicionais de representação-cooptação política, contribuindo para acirrar a crise do regime militar<sup>128</sup>.

Já nos anos 80, a ênfase das organizações sem fins lucrativos se deu predominantemente em projetos de construção ou fortalecimento da sociedade civil em aspectos que envolveram conquista de cidadania, democratização, assessoria à organização popular, educação política, e a prestação de serviços públicos como assistência social, educação e saúde. Muitas delas eram ligadas àquela parte da Igreja Católica inspirada pela Teologia da Libertação e influenciadas pelas idéias de Paulo Freire.

Como herança da atuação contra o regime militar, algumas ONGs travaram uma luta política contra o Estado, muitas vezes identificado como inimigo da sociedade civil (Franco, 2002b:6). Com a legalização das centrais sindicais e dos partidos de esquerda, os militantes dessas ONGs de esquerda se transformaram, em parte, em militantes sindicais ou partidários e outra parte permaneceu atuando nas organizações da sociedade civil que criaram. Segundo Franco, essas ONGs mantiveram suas antigas visões ideológicas de confronto que continuariam inspirando comportamentos reativos em relação ao Estado e às empresas.

A partir da segunda metade da década de 80, houve grande crescimento das OSC que assumiram características não necessariamente políticas e passaram a atuar em nichos cada

---

<sup>128</sup> No final da década de 70, surgiu um forte movimento sindical na região do ABC Paulista (novo sindicalismo), revelando uma forma de organização autônoma, fora da esfera de controle e regulação direta do Estado, desempenhando um importante papel na consolidação desse processo.

vez mais especializados. Mais recentemente, esse espectro de atuação foi ampliado, incluindo desde projetos inovadores para geração de renda, economia solidária, o desenvolvimento social até a defesa de direitos específicos e difusos. Além disso, destaca-se também o surgimento da filantropia empresarial na década de 1990, caminhando no sentido de mudar as práticas de fundo caritativo para o exercício da responsabilidade social, e depois pelo investimento social privado.

Diante da escassez de recursos da cooperação internacional, no início dos anos 90, da revisão dos discursos e do escopo de atuação das ONGs, e de mudanças que se processavam na sociedade - como o movimento pelas eleições diretas, ética na política e o *impeachment* de Collor -, apresentou-se a oportunidade de novas alianças para o setor sem fins lucrativos com a mobilização de recursos empresariais e de parceria com o setor governamental, ainda que inicialmente fosse de forma relutante. Esse processo veio acompanhado de maior exigência de profissionalização dos quadros das OSC, principalmente por exigências de agências de financiamento, e afastamento progressivo de posições ideológicas radicais contrárias à colaboração com o Estado por parte das OSC (Mendes, 1999). Aumentava a possibilidade de interlocução pública sobre os problemas sociais, e de redefinição dos termos dessas relações. Muitas delas passaram a celebrar convênios com governos para execução ou avaliação de projetos ou programas.

Essas mudanças geraram intenso debate sobre a identidade das ONGs e renderam críticas à aproximação com a agenda de governos, emergindo expressões pejorativas que as denominavam de “neo-governamentais”.

Muitas das ONGs, na década de 70 e 80, passaram de um campo de oposição e resistência ao Estado, para nos anos 90 assumirem um papel pró-ativo, tanto autonomamente quanto ligadas ao Estado. Nesta década ainda houve o incentivo de agências multilaterais para a participação comunitária nas políticas de combate à pobreza e os arranjos institucionais que se abriram nas políticas públicas (fóruns, consórcios, parcerias etc.). Em que pese os limites do alcance das ações dessas organizações - do ponto de vista da coordenação das políticas universais, dos recursos escassos que as sustentam, da influência do clientelismo e da possibilidade de cooptação de lideranças por parte do poder do Estado - os governos passam a

olhar o potencial de cooperação com elas por conta das vantagens comparativas, por pressões políticas, pelo fato de muitas delas terem maior legitimidade em determinados grupos, pelo conhecimento das especificidades locais, pela necessidade de implementar os Conselhos etc.

Ao mesmo tempo, surge a idéia de reforçar e valorizar o terceiro setor enquanto esfera social autônoma, ativa e independente do Estado que dependia das múltiplas iniciativas descentralizadas dos cidadãos<sup>129</sup>. O contexto de reflexividade social intenso faz com que pessoas assumam responsabilidades públicas por iniciativa própria, desenvolvendo competências específicas para resolução de problemas sociais e propondo ações inovadoras, ocupando os espaços dialógicos.

O fato é que as sociedades civis têm tido suas ações revitalizadas por inúmeras iniciativas autônomas no mundo todo<sup>130</sup>. No entanto, cabe distinguir as especificidades de seu surgimento no cenário político. Enquanto em países desenvolvidos as organizações autônomas da sociedade civil sem fins lucrativos respondem ao que se poderia chamar de cultura cívica, como nos Estados Unidos, em países com menor grau de desenvolvimento econômico e social, em geral se vincula a idéia de que seu surgimento e atuação constituem resposta à incapacidade de o Estado atender as demandas sociais. É provável que esta idéia esteja ligada ao papel preponderante que o Estado teve no desenvolvimento na América Latina. A causa não é unívoca, os processos foram muitos e ainda carecem de teoria social que dê conta de todas as mudanças.

---

<sup>129</sup> Exemplo notório dessa atuação foi entre 1993 e 1996, a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Uma proposta que foi interpretada de múltiplas formas ao longo do País para o combate à fome, envolvendo cidadãos, OSC, empresas e governos. Mas os números também indicam uma movimentação silenciosa de doações no Brasil. Segundo pesquisa feita pelo ISER/IBOPE, 50% das pessoas (44,2 milhões de indivíduos) fazem doações em dinheiro ou bens para instituições (21% doam dinheiro, em média, 158,00 reais/ano e 29% apenas bens). Das doações, 44,5% são feitas para igrejas e 43% para assistência social. Se a esses indivíduos forem somados aqueles que fazem doações diretas a pessoas (sem passar por instituições), chega-se a 80%, perto de 70 milhões de pessoas. 22,6% das pessoas doam alguma parte de seu tempo para ações de ajuda a alguma entidade ou pessoa fora de suas relações mais próximas (quase 20 milhões de pessoas). Dessas, as que trabalham em apenas uma instituição representam 16% (quase 14 milhões de pessoas) (Landim, Leilah & Scalon, Maria Celi. *Doações e trabalho voluntário no Brasil. Uma pesquisa*. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2000. Apud Ferrarezi, 2002).

<sup>130</sup> No Brasil, pesquisa recente do IBGE/IPEA (2005) apontou para a existência de 270 mil OSC. Essa foi a primeira pesquisa que foi realizada no Brasil, pelo IBGE e IPEA, como resultado de uma proposta acordada na segunda reforma do marco legal do terceiro setor realizada, em 2002, pelo Conselho da Comunidade Solidária.

A ocupação histórica do Estado por entes privados foi acompanhada ao mesmo tempo pela formação de associações civis de fins públicos com atuação na esfera pública, produto das próprias transformações da estrutura social, das mudanças demográficas, da urbanização, da democratização e modernização conservadora<sup>131</sup>. Muitas delas passam a ocupar espaços de mediação principalmente os criados pela Constituição de 1988, como os conselhos de políticas, e passam a intermediar junto ao Poder Público demandas sociais.

É inegável a insuficiência do Estado, que está ligada aos seus limites de exercer a autoridade política, de modo a garantir a efetividade da lei, de modo universal e equitativo por todo o território da nação, garantir igualdade, direitos civis e sociais. A forma de intermediação política entre Estado e sociedade, função clássica dos partidos numa democracia representativa, é marcada pelo patrimonialismo, numa lógica pouco democrática e republicana, com formas de conflito político, em grande parte, marcadas pelo controle dos recursos do Estado (Sola, 1999:28; 33).

A democratização e o aumento da participação política ocorreu ao mesmo tempo em que havia crise econômica, fiscal e da forma de intervenção do Estado na economia e sociedade. Mas, a estabilização de expectativas sociais relativas à capacidade de o Estado garantir a universalidade da lei dificilmente se cumpre em crise fiscal do Estado. Assim, se acumularam na agenda tanto os aspectos diagnosticados pelas primeiras gerações de reformas administrativas, não plenamente resolvidos, quanto aqueles ligados aos novos problemas de um sociedade cuja diversidade é crescente, as expectativas são cada vez maiores, individualizadas e com vários meios de vocalização se comparados ao passado.

Para Sola (1999: 33), o Estado havia sido o principal agente responsável pelo desenvolvimento econômico e pela inclusão de trabalhadores e classes médias ao sistema político e econômico. O seu enfraquecimento nos países latino-americanos teve, assim, conotações específicas já que ele foi o principal responsável pela coesão social, diferente dos Estados Unidos, em que prevaleceu o mercado e secundariamente a comunidade local. Então

---

<sup>131</sup> O processo de desenvolvimento do Estado brasileiro se deu historicamente por meio da modernização conservadora, abrindo espaço para sua ocupação por setores empresariais, corporativos e pela tecnocracia, sem contar a herança patrimonialista. O estatismo caminhou lado a lado com o corporativismo.

não se trataria apenas de suas funções como a garantia da ordem social, mas seu papel histórico, como princípio de coesão social.

O peso que o Estado tem historicamente na coesão social e a orfandade de um sujeito de mudança que contava o marxismo para a ação política explicaria, pelo menos em parte, a crítica ao terceiro setor, já que muitos atores e analistas vêem nele a possibilidade de o Estado se afastar de suas obrigações constitucionais. Uma das críticas aponta para a terceirização dos serviços e a outra que o terceiro setor ocupou o espaço do Estado porque este não satisfaz a demanda por serviços públicos.

Em que pese os limites da atuação estatal, nossa concepção é que o crescimento das OSC no Brasil repousa também na pluralidade e diversidade de interesses, valores, idéias e demandas existentes nas sociedades contemporâneas, questões essas tanto maiores quanto mais complexa, dinâmica, diferenciada e reflexiva for a sociedade. Independentemente do quanto o Estado se adaptou às exigências neoliberais, o crescimento e a proliferação das organizações da sociedade civil é uma resposta às necessidades da modernidade reflexiva, da globalização multifacetada e da democratização e não somente à diminuição do escopo do Estado ou das funções do Estado. A pesquisa sobre as OSC em vários países do mundo feita pela Universidade John Hopkins (EUA) aponta para o crescimento das atividades do associativismo, inclusive em países que possuem um Welfare State robusto. As próprias OSC estimulam a atuação do Estado com seu potencial de pressão e mobilização política<sup>132</sup>.

Se, de um lado, o apelo ao terceiro setor contribuiria para obtenção de cumplicidade da sociedade na legitimação da transferência dos serviços de provisão estatal para o setor privado não lucrativo, auxiliando a materialização da necessidade da diminuição das funções do Estado (Santos, 1995: 251), de outro lado, esse processo também pode ser entendido pelo potencial que apresenta à sociedade civil, reforçando e legitimando a participação dos novos atores na esfera pública, fortalecendo sua organização na resolução de problemas sociais, gerando solidariedade, capital social e propiciando o controle da ação estatal.

---

<sup>132</sup> O surgimento do terceiro setor assume traços diferenciados em cada país e sua origem varia também de acordo com o percurso histórico, político, inserção mundial, grau de democratização etc.

Sem desconsiderar todas as críticas e os problemas teóricos que envolvem o conceito, apontados no item anterior, e considerando que a natureza das associações expressa as diferenças sociais, políticas e culturais existentes na sociedade, voltamos à questão sobre o potencial das ONGs em ampliarem esfera pública, no caso brasileiro.

A entrada de novos atores que tentavam transformar as práticas políticas dominantes autoritárias, ao mesmo tempo em que lutavam para estender os direitos de cidadãos para os excluídos do sistema de proteção, no processo de democratização, acabou auxiliando o processo de ampliação da esfera pública brasileira.

Conclusão semelhante foi obtida nos estudos de caso relatados em Dagnino (2002). Percebe-se nos relatos dos pesquisadores sobre as experiências de participação em espaços públicos o reconhecimento de seu “impacto positivo sobre o processo de construção de uma cultura mais democrática na sociedade brasileira. Esse reconhecimento se dá mesmo nos casos onde a avaliação do impacto mais geral é predominantemente negativa”<sup>133</sup> (Dagnino, 2002: 295).

Com a ampliação desses espaços dialógicos, os cidadãos puderam exercer ação coletiva para influenciar a agenda política e social, disputando com outros grupos organizados privados com maior poder de vocalização e pressão, se organizando em associações que além da capacidade propositiva, canais de expressão e defesa de direitos, também passaram a realizar monitoramento de políticas e a realizar controle social do Estado. Pode-se apontar que novos temas entraram na agenda do governo (direitos humanos, feminismo, ambientalismo, criança e adolescente, transparência etc.), e muitos projetos experimentais se tornaram políticas públicas estatais com muitas ONGs participando da elaboração das políticas.

A própria criação de espaços dialógicos confronta concepções elitistas de democracia e o modo tecnocrático e autoritário que se revestiu as políticas públicas em passado recente, tendo o Estado o monopólio de definição do que é o interesse público. A ocupação desses espaços pelas OSC produz um aprendizado em relação à legitimidade do posicionamento

---

<sup>133</sup> A pesquisa contou com 6 estudos de caso: Orçamento Participativo de Porto Alegre e de Belo Horizonte; Conselhos Gestores; ONGs e o Estado; Fórum Nacional da Reforma Urbana; Parceria entre MST e Estado em programa de alfabetização; Conselho Cearense dos Direitos da Mulher (Dagnino, 2002:12).

político diferenciado dos atores, produzindo a convivência com forças heterogêneas, o estabelecimento de confiança e noção de deveres recíprocos mesmo em situações de conflito.

Assim, as dimensões assinaladas confirmam um avanço democrático, no geral, provocado pela confluência da participação da subpolítica da sociedade e da ocupação de espaços dialógicos, em que os atores puderam expor seus pontos de vista e lutar por eles por meio do diálogo público. Obviamente existem dificuldades de organização para a participação social, a ação coletiva encontra resistências e conflitos, nem sempre o espaço possibilita relações simétricas de poder, e a reflexividade pode ser limitada nos espaços institucionais. Ao considerar o potencial da participação da subpolítica e os seus limites, a análise dos casos tem que ser contextualizada, pois a construção democrática ocorre em ritmos e alcances diferenciados, possibilitando tanto o exercício democrático, quanto o contrário.

As OSC podem ser incorporadas aos arranjos de políticas de vários modos. Podem ser complementares, sendo muitas vezes utilizadas de modo instrumental para realização de projetos políticos de governo ou para transferência de responsabilidades em áreas cruciais, em que o Estado não detém competências. Aqui reside um dos maiores desafios: o risco do cooptação pelo Estado e da perda de autonomia, presente nos debates entre as ONGs. Podem constituir seus próprios projetos de forma autônoma e complementar, e ainda assim serem parceiras do Estado, quando ocorre coincidência de objetivos e há incentivo à participação ativa e reflexiva por parte dos que dirigem o processo no Estado. Ou podem atuar de forma complementar, sem parceria com governo, e constituir pressões para mudanças na arena estatal como foi o caso da luta pela extensão dos direitos dos cidadãos, das origens de programas como o da DST/Aids e microcrédito.

Com o abandono dos vínculos com os movimentos sociais por parte das ONGs, que passam a ter nova institucionalidade, cria-se uma situação de autonomia política na qual as ONGs são responsáveis por projetos ou serviços perante seus financiadores, agências multilaterais, empresas, fundações ou governo, mas nem sempre admitem prestar contas de suas ações à sociedade, o que restringe seu caráter público (Dagnino, 2002:292). A isso está ligado o problema já mencionado de que a atuação de OSC por vezes é dominada pelos dirigentes e seus projetos, constituindo processos decisórios pouco abertos.

Assim, o grau de reflexividade nos espaços dialógicos pode variar, no decorrer do tempo e de acordo com as características dos projetos políticos das OSC, do grau de democracia que emprega, das regras institucionais e de acordo com os dirigentes estatais e dos interesses políticos que representam quando da realização de parcerias com governos.

### **3.4 Títulos e qualificações fornecidos pelo Governo Federal às OSC**

Se muitas organizações sem fins lucrativos não têm finalidade pública, é possível distingui-las das que se voltam para essa finalidade? Essa foi uma questão que orientou o debate para uma classificação do terceiro setor na reforma do marco legal.

Não existe na legislação brasileira a expressão ONGs. O que existe são as Pessoas Jurídicas de Direito Privado Sem Fins Lucrativos: associações, sociedades, fundações, organizações religiosas e partidos políticos. Sob a forma de *associação* podem estar abrigados: federação, confederação, consórcio público, sindicato, serviço social autônomo. Pessoas Jurídicas de direito privado que se revestem sob a forma de fundação podem ser instituídas por: pessoas físicas ou jurídicas; por empresas; por partido político, pelo poder público, de apoio à instituições de ensino superior, de previdência privada ou complementar. (Sabo Paes, 2006). Como se percebe há complexidade nos tipos que, todavia, não são demarcados o suficiente pela legislação.

As titulações outorgadas pelo Estado às organizações deveriam deixar claro a diferenciação do setor, pois a lógica indica que a diferentes tipos de organizações corresponderiam titulações específicas. Porém, não é isso o que acontece, ocasionando uma confusão jurídica e espaço para arbitragem. Iremos repassar rapidamente o histórico da titulação das entidades no Brasil - a primeira das quais foi a Declaração de Utilidade Pública, criado pela União e depois replicado nos estados e municípios; depois, veio o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, concedido pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) - anteriormente denominado Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS)<sup>134</sup>.

---

<sup>134</sup> Apenas em 1998 surgiu outra qualificação, Organização Social (OS) e, em 1999, o de OSCIP.

Esses títulos existem até hoje, envolvem grandes dificuldades burocráticas para serem obtidos e somente as organizações que atuam nas áreas de educação, saúde e assistência social são abrangidas legalmente por elas. Diante da variedade de objetivos das OSC atualmente em operação, há uma grande distância entre os títulos existentes e a realidade atual do terceiro setor no Brasil. Muitas das mais importantes organizações sem fins lucrativos e com finalidade pública extrapolam o alcance dessas titulações antigas (educação, assistência social e saúde), ao passo que outras, mesmo possuindo o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, são, na verdade, empreendimentos com fins lucrativos.

Ao focalizarmos a história dos procedimentos legais e burocráticos desses títulos, veremos que o quadro se mostra ainda mais grave, dada a persistência, até os dias de hoje, dos padrões clientelistas e assistencialistas em torno de sua concessão.

A Lei nº 91, de 1935, criou a Declaração de Utilidade Pública, inicialmente apenas um título honorífico. Embora essa lei afirmasse que nenhum favor do Estado decorreria da titulação, normas e atos administrativos posteriores passaram a exigí-la como pré-requisito para concessão de doações dedutíveis do imposto de renda, doações em bens da administração pública federal direta, autarquias e fundações, assim como para que a entidade pudesse pleitear a isenção da cota patronal da seguridade social, entre outros benefícios. No mesmo ano, criou-se o CNSS, ligado à Presidência da República, para analisar processos e emitir pareceres sobre as instituições que seriam beneficiadas com subvenções. Eram estabelecimentos voltados para saúde, educação, cultura e assistência (Sposati, 1994).

Desse modo, à falta de uma política pública com critérios claros e universais que definissem as instituições de real interesse público, normativos e entraves burocráticos foram criados para dificultar o acesso das associações aos benefícios do Estado - o que significou, no outro lado, abrir caminho ao clientelismo, à dependência da burocracia e dos políticos que controlam a destinação dos recursos públicos.

O CNSS, reformulado em 1943, passou a centralizar todo o setor, concedendo o Registro de Assistência Social - necessário à obtenção das subvenções - e tornou-se órgão fiscalizador das obras sociais públicas e privadas. A Constituição de 1946, que garantia isenções de impostos às instituições de assistência social, possibilitou que organizações *com*

*fins lucrativos* fossem consideradas filantrópicas. Assim, após uma dezena de decretos e leis, o rol de entidades beneficiárias de recursos públicos chegou a alcançar até os clubes de caça e tiro e as empresas de táxi aéreo (Sposati, 1994:63) - um claro favorecimento de entidades privadas em detrimento da coisa pública, que se estenderia por mais de meio século.

O então Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos surgiu em 1959 (Lei nº 3.577/59) para responder à exigência do processo de isenção da contribuição patronal à Previdência Social e foi regulamentado pelo Decreto nº 1.117/62, que acrescentou a exigência da Declaração de Utilidade Pública (municipal ou estadual e federal) e determinou que o CNSS emitisse um certificado provisório de "entidade de fins filantrópicos" para as entidades registradas. Impôs a emissão de um certificado, mas não um novo processo, distinto daquele para obtenção do registro. Portanto, a função inicial do certificado - que era servir de prova junto ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) para obter a isenção da cota patronal<sup>135</sup> da Previdência - acabou se tornando mais um título exigido no processo.

A Constituição de 1967, sob o regime militar, manteve as isenções e a vedação da criação de impostos sobre patrimônio, renda ou serviço de instituições de educação ou assistência social - benefícios esses que atraem a busca do reconhecimento como entidade de filantropia e de utilidade pública. Nesse período, o CNSS, árbitro das subvenções, passou também a regular a imunidade e as isenções garantidas pela Constituição. Assim, além do título de utilidade pública e do registro, tornou-se exigível também o Certificado de Filantropia concedido pelo CNSS, que ganhou grande poder político, assim como a burocracia encarregada de emitir os títulos. As exigências para esse passaporte final para a isenção da cota patronal da seguridade social são muito similares àquelas para a obtenção do registro - o que representa além de intensa burocratização, um custo significativo.

Esse registro continua valendo e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), em geral, prega que a concessão de subvenção será feita a entidades que "prestam atendimento direto ao público nas áreas de assistência social, saúde ou educação e estejam registradas no CNAS". Portanto, a despeito do esforço democratizante configurado no processo de regulamentação da

---

<sup>135</sup> A isenção da cota patronal do INSS nos parece absolutamente injusto: o ônus daí decorrente incide sobre os contribuintes, uma vez que a contribuição do trabalhador é recolhida pelo mesmo. Não se tem notícia de que benefício deste tipo exista em qualquer outro país.

assistência social decorrente da Constituição de 1988 e que resultou na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS-Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993), ainda se avançou pouco no que diz respeito a modernização, desburocratização e controle social nessa área. O CNSS foi extinto e substituído pelo CNAS - órgão de composição paritária com representantes do governo e da sociedade civil. O registro passava a ser regulamentado por resoluções federais, e a LOAS dispôs ainda sobre a inscrição obrigatória da entidade de assistência social no Conselho Municipal de Assistência. Percebe-se, portanto, que remonta à década de 1940 o vínculo entre o registro e a possibilidade de receber subvenção e também a inclusão das áreas de saúde e educação no âmbito dessa regulação - o que acabou por ampliar a competência do Conselho, que deveria se ater às entidades de assistência.

Quem possui as duas qualificações - Declaração de Utilidade Pública Federal e o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social - tem acesso à dedução de doações de pessoas jurídicas no Imposto de Renda, isenção de contribuição patronal à seguridade social e à possibilidade de estabelecer convênios com órgãos estatais e de receber subvenções, dentre outros benefícios. Contudo, a maioria das entidades não consegue transpor as exigências vinculadas de registros e títulos em várias instâncias governamentais, para ter acesso aos benefícios existentes<sup>136</sup>.

Embora tenha havido mudanças na concessão do certificado na última década, tornando-o mais seletivo, há claras distorções nesse sistema antigo, que ainda vigora, cujo emaranhado de leis, decretos e resoluções anacrônicos foram sendo criados e recriados sempre estabelecendo vínculos entre as várias exigências e se distanciando de uma referência racional e justa para alocação de recursos públicos.

A primeira distorção é a crença de que as sucessivas barreiras burocráticas dificultariam a ocorrência de favoritismo, quando se sabe que quanto mais dificuldades burocráticas são acrescidas, mais riscos de tráfico de influências. Aqui parece que as orientações para a ação política descritas por Weber (1993:56) - a capacidade dos políticos no exercício da decisão responsável com a assunção das conseqüências, e o poder de firmar

---

<sup>136</sup> Para obtenção do Certificado (título de filantropia), é necessário ter os títulos de utilidade pública federal, estadual e municipal, além dos registros de entidade de assistência social.

compromissos - deu lugar à dominação burocrática, deslocando o poder político para a gestão, revelando incapacidade de direção e de controle político da burocracia e da política pública.

A segunda trata do emaranhado de leis, decretos e resoluções internas que foram sendo criados e recriados, com vínculos entre as várias exigências - que se baseiam mais em “tradição” do que numa referência racional e justa para alocação de recursos públicos. Como diz Weber (1993:52), aonde a burocracia se instala, o seu poder torna-se indestrutível porque toda a organização é condicionada à sua forma de trabalho.

Terceiro: chama a atenção que todo o esforço democratizante da LOAS não tenha se concretizado na modernização e adequação desse verdadeiro cartório que se tornou a emissão de títulos. Mesmo com mecanismos participativos e descentralizados não foi possível exercer controle social efetivo, já que parte das decisões é tomada por atores interessados que ocupam assento no órgão deliberativo, deixando espaço para o corporativismo<sup>137</sup>.

Quarto: o anacronismo dessa legislação, com suas exigências vinculadas para as isenções face ao impacto efetivo sobre a sociedade *vis a vis* o custo de gerir e analisar processos com inúmeros documentos contábeis, os recursos em caso de indeferimentos, a atualização dos títulos vinculados, repetição de requisitos administrativos em diferentes órgãos públicos etc.

Não há justificativa racional para essa organização de trabalho – sobreposto e de eficácia duvidosa. Nessa concepção de domínio burocrático, a efetividade, o valor que aporta para a sociedade e os resultados não importam, o que importa é justificar os meios pelos quais a burocracia reproduz seu próprio domínio (Weber, 1993:53).

Para Weber, a expansão da burocracia é o maior perigo ao homem com riscos de afetar a liberdade<sup>138</sup>. Mesmo a democracia - que poderia significar influência da vontade das massas na administração – pode coincidir com plutocracia e corporativismo. E daí, a saída proposta

---

<sup>137</sup> Para aprofundar esses problemas consultar a Dissertação de mestrado de Ferreira, 2004.

<sup>138</sup> Reconhecidamente, a relação entre democracia e burocracia criou uma das mais profundas fontes de tensão na ordem social moderna, pois enquanto a extensão dos direitos democráticos demandava o crescimento de uma centralização burocrática, o contrário – a democratização -não aconteceu (Giddens, 1998:33).

pelo autor passa pela escolha eleitoral e pelo direito de inquérito do Parlamento - que seria uma forma de chamar a burocracia à responsabilidade<sup>139</sup>.

Temos que relativizar os papéis estanques que Weber atribui à burocracia e aos políticos/dirigentes. Ele atribui diferentes responsabilidades a esses atores, enfatizando a capacidade dos políticos em exercer o controle sobre a burocracia. Na prática política, esse controle é mais difícil, seja pela própria dinâmica da organização de trabalho da burocracia - pouca aberta, autoreferida - seja pelas inter-relações que esses atores mantêm entre si, influenciando-se mutuamente.

Em suma, em que pese a Constituição Federal brasileira ser bastante liberal no que concerne à liberdade de associação, os outros normativos não deram suporte objetivo aos vários tipos de associações que floresceram, ocasionando insegurança jurídica para as pequenas organizações, incapazes de contratar advogados para se proteger ou para obter e renovar títulos. Havia, e há ainda, uma não proteção legal nos aspectos que essas organizações se diferenciam dos dois outros entes, a Estado e o mercado, revelando que quanto mais democracia e cidadania, maior a necessidade de o direito reconhecer uma outra esfera que é pública, porém privada. E maior a necessidade de gerar uma identificação ou classificação que englobe e diferencie esses tipos de associações para orientar a sociedade, os doadores e parceiros sobre sua finalidade e modo de gestão.

Foi nesse contexto que surgiu, em 1999, o novo título de OSCIP, que significa organização da sociedade civil de interesse público. Como o nome indica, a qualificação foi desenhada para identificar as organizações que tenham como finalidade o interesse público. Esse é o tema do capítulo 4.

---

<sup>139</sup> Weber (1993:53) acredita que o parlamento pode controlar a burocracia de forma participativa, já que há nele uma seleção de dirigentes com qualidades políticas, que assumem publicamente suas responsabilidades, sendo que a luta pelo poder impõe que ele se negue a obedecer/tomar determinadas decisões superiores, ao contrário da burocracia que tem que sacrificar suas convicções pessoais e deve estar acima dos partidos. Nesse sentido, a legitimidade que o autor confere ao parlamento advém da “forma pública” que a influência, indicação de cargos e apadrinhamento são feitos, o que lhes daria a responsabilidade pelo controle político da burocracia, dos dirigentes, dos instrumentos de poder e dos segredos. Desse modo, constituiria um instrumento de equilíbrio contra a dominação burocrática, já que os parlamentares estabeleceriam as metas políticas que deveriam nortear a burocracia e cobrariam os resultados.

## **Capítulo 4 - Estudo de caso: a reforma do marco legal do terceiro setor e a Lei 9.790/99 que criou a qualificação de OSCIP e o termo de parceria**

O Conselho da Comunidade Solidária, criado em 1995 após a vitória do Presidente Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República, se propunha a ser um instrumento de mobilização da participação dos cidadãos e de promoção de parcerias entre governo e sociedade para o combate à pobreza e exclusão social<sup>140</sup> (Cardoso *et alli*, 2000). Segundo Ruth Cardoso, Miguel Darcy e Augusto de Franco, ex-dirigentes do Conselho, o investimento na organização e no fortalecimento da sociedade civil era necessário para propiciar um ambiente favorável ao desenvolvimento social. Como um dos componentes dessa política, investiu-se na reformulação do marco legal do terceiro setor cujo diagnóstico apontava a incompatibilidade da antiga legislação com a atuação e os novos papéis que as organizações da sociedade civil haviam assumido nas últimas décadas, as demandas das OSC de formas jurídicas mais flexíveis de cooperação com o Estado, e ainda a necessidade de adequar a regulação às exigências de publicização e controle social demandadas pela sociedade (Conselho da Comunidade Solidária, 2002b).

Em junho de 1997, o Conselho da Comunidade Solidária iniciou um processo de Interlocação Política, com a participação de diversos representantes das OSC e do governo em consultas sistemáticas visando à identificação das principais dificuldades legais e à coleta de sugestões voltadas às mudanças na legislação relativa ao terceiro setor<sup>141</sup>. Essas informações foram sistematizadas em um Documento Base que foi devolvido aos interlocutores para que lhe agregassem emendas. As respostas deram origem a uma segunda versão, discutida em reunião realizada em 6 de outubro de 1997, que resultou na definição de princípios que orientariam a elaboração de um Projeto de Lei. Nessa ocasião, foram criados Grupos de Trabalho (GT) cuja atribuição era apresentar propostas para os problemas selecionados. Em

---

<sup>140</sup> O Conselho da Comunidade Solidária, vinculado à Casa Civil da Presidência da República, tinha como objetivos: i) desenhar e implantar programas inovadores de desenvolvimento social baseados na parceria Estado-Sociedade voltados a grupos populacionais vulneráveis e excluídos; ii) desenvolver iniciativas de fortalecimento da sociedade civil; iii) promover a Interlocação Política sobre temas de uma estratégia de desenvolvimento social para o País. (Cardoso, Franco e Darcy, 2000 e 2002).

<sup>141</sup> Tratava-se da promoção do diálogo entre governo e sociedade sobre temas sociais estratégicos, com definição de prioridades e instrumentos de ação para o enfrentamento da pobreza e da exclusão social (Conselho da Comunidade Solidária, 2002a). Ver resumo do processo da Interlocação no anexo 1.

maio de 1998, na segunda Rodada de Interlocução, os Grupos de Trabalho apresentaram os resultados de suas atividades. Por fim, em julho de 1998, encaminhou-se ao Poder Legislativo o Projeto de Lei. Após negociações com partidos políticos, foram feitas várias alterações na lei, sendo aprovado, por unanimidade, um Substitutivo de Plenário na Câmara dos Deputados e, em seguida, no Senado Federal (Ferrarezi, 2002:26-28).

A Lei 9.790/99 criou uma *qualificação*<sup>142</sup> para as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos: organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) e o termo de parceria, um instrumento jurídico de cooperação entre Estado e OSCIP para o fomento e a realização de projetos<sup>143</sup>.

No entanto, essa lei foi e continua sendo polêmica por trazer mudanças nas concepções dos limites entre a esfera pública e privada e nas relações com o setor público, principalmente se comparada às leis que fomentam as tradicionais organizações de cunho caritativo e filantrópico.

Neste capítulo, desenvolvemos a narrativa do estudo de caso sobre o processo de construção da Lei 9.790/99. O estudo de caso se concentra na fase da formação da agenda, e na elaboração e formulação, considerando-se a diferença apontada na metodologia.

Tratamos da caracterização do contexto político e institucional e das proposições conceituais que embasaram a reforma coordenada pelo Conselho da Comunidade Solidária com base na análise dos documentos e entrevistas. Em seguida, identificamos os diferentes interesses e principais embates políticos dos atores envolvidos durante a elaboração e negociação das propostas para o anteprojeto de lei, tentando responder às perguntas: como foram criadas as propostas? Como foi o processo de negociação e obtenção de consenso entre os atores do Estado e da sociedade para elaboração e aprovação da Lei? Como se enfrentou a resistência de OSC e segmentos corporativos, como os ligados à assistência social e filantropia? Como foram as negociações no Legislativo?

---

<sup>142</sup> O chamado “reconhecimento institucional” ou “qualificação” é feito pela administração pública por meio do fornecimento de registros e títulos que criam uma tipologia para diferenciar as associações, concedendo uma condição especial do Estado em relação a isenções, imunidade, taxas, impostos e realização de projetos.

<sup>143</sup> Até a promulgação da lei 9.790/99, as organizações não governamentais não tinham suas ações amparadas em uma legislação própria, específica às suas atividades, utilizando leis setoriais como a Lei Orgânica da Assistência Social e a Declaração de Utilidade Pública Federal, que apenas regula a concessão desse título.

Antes de aprofundar o estudo de caso sobre o processo de formação da política pública, discutimos o arcabouço conceitual que pautou as ações da Comunidade Solidária para poder compreender sua relação com a reforma da legislação, sua influência nos processos políticos e na modelagem da política<sup>144</sup>. A Comunidade Solidária, no processo de interlocução da reforma, influenciou a definição dos interesses dos atores, estabelecendo responsabilidades e relações entre eles. Ela conseguiu aproveitar uma oportunidade para colocar sua agenda no sistema político e obteve relativo êxito na neutralização das oposições políticas e mobilização das OSC, tanto no processo de elaboração quanto no de formulação no Legislativo.

#### **4.1. O ideário do Conselho da Comunidade Solidária e a crítica de setores ligados à assistência social e à oposição**

Criado no início de 1995, nos moldes do antigo CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar, instituído pelo governo anterior, Itamar Franco, o Conselho da Comunidade Solidária (Conselho) pretendia constituir-se em “um novo instrumento de diálogo político e de promoção de parcerias entre Estado e Sociedade para o enfrentamento da pobreza e da exclusão por intermédio de iniciativas inovadoras de desenvolvimento social” (Conselho da Comunidade Solidária, 1999: 4).

A composição inicial do Conselho manteve formalmente a estrutura do CONSEA – 10 Ministros de Estado, 21 membros da sociedade<sup>145</sup>. Apesar de formalmente contar com uma Secretaria-Executiva, ela de fato não nunca exerceu o papel de secretaria-executiva do Conselho, atuando de forma autônoma na gestão do Programa Comunidade Solidária<sup>146</sup>. Este

---

<sup>144</sup> Instituições criam um contexto em que constroem ou incentivam determinadas políticas e permitem entender a variação ou continuidade delas. (Hall, 2003: 211; Steinmo *et alli*, 1997).

<sup>145</sup> Embora ligado à Casa Civil da Presidência da República, sem um quadro próprio de funcionários (cedidos), sua gestão era independente. Os Conselheiros não recebiam remuneração para participarem das reuniões e das rodadas de interlocução e, em geral, eram pessoas notáveis em sua área de atuação. Tinham participação limitada nas decisões do Conselho, atuando mais nas discussões e dando apoio institucional para algumas ações e programas.

<sup>146</sup> O Programa Comunidade Solidária, gerenciado pela Secretaria Executiva, foi criado para desenvolver ações de combate à fome e pobreza no Brasil e constituía uma resposta do Governo à mobilização sem precedentes na história brasileira, a realização da Campanha contra a Fome e a Miséria, pela Vida, liderada pelo sociólogo Herbert de Souza.

Programa mantinha uma independência das ações do Conselho porque seus dirigentes faziam questão de assumir um distanciamento do braço “governamental” da Comunidade Solidária, se auto-identificando com o braço da “sociedade”.

A Secretaria Executiva, responsável pela articulação e focalização de ações governamentais em municípios selecionados, coordenava a rede de gestores dos Ministérios setoriais, dos Estados e Municípios, que conduziam programas prioritários de combate à fome e pobreza. O conjunto desses programas, selecionados em função de sua capacidade de melhorar as condições de vida das populações mais pobres, compunham uma *Agenda Básica* composta por programas implementados pelos Ministérios da Agricultura e do Abastecimento (e CONAB), da Educação e Desporto, da Saúde, do Trabalho, e do Planejamento e Orçamento. As ações da *Agenda Básica* eram dirigidas, prioritariamente, aos Municípios mais carentes de cada estado, segundo identificação dos bolsões de pobreza<sup>147</sup>.

A partir de 1999, esse Programa é substituído por outro, Programa Comunidade Ativa, com metodologia e objetivos diferentes. Em vez de ser orientada pela oferta de programas governamentais, o Programa Comunidade Ativa implementava uma estratégia de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), cuja base era a participação da população local que definia suas prioridades por meio de um plano elaborado de forma participativa. À Secretaria Executiva caberia então auxiliar os Fóruns de Desenvolvimento locais na negociação com órgãos do Governo Federal, estadual e municipal para viabilizar seus planos de desenvolvimento. Os atores locais que compunham o fórum (associações, empresas, Prefeitura, Câmara de Vereadores etc.) também tinham atribuições a desempenhar no processo (Ferrarezi, 2002a). Isso significou uma vitória dos dirigentes do Conselho, cuja proposta de promover o desenvolvimento social por meio de parcerias e participação cidadã ganhava terreno.

“Além disso, a oitava rodada de Interlocação Política, dedicada ao tema do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, que teve seu desfecho em

---

<sup>147</sup> A seleção dos Municípios prioritários foi obtida a partir das informações do “Mapa da Fome III” elaborado pelo IPEA (1993), e do estudo “Municípios Brasileiros, crianças e suas condições de sobrevivência” feito pelo UNICEF. Com esses dados, chegou-se a elaboração da publicação “Identificação de Áreas de Pobreza no Brasil” (IBGE, 1995) que apontou os mil Municípios mais pobres que constituíram o ponto de partida para a implementação do Programa Comunidade Solidária. (Conselho da Comunidade Solidária, 1999: 1).

maio de 1998, pelo seu processo de preparação, pelos atores que conseguiu reunir e pelas suas conclusões, acabou contribuindo para reforçar um novo marco de referência, que vem emergindo nos últimos anos, para uma possível reestruturação de várias políticas sociais no âmbito de uma estratégia global de desenvolvimento – colocando a questão da transição para um novo padrão de desenvolvimento e sinalizando, para dentro e para fora do governo, um novo caminho de articulação de ações e de convergência de esforços, ao qual muitos começam crescentemente a ocorrer” (Conselho da Comunidade Solidária, 1999a:4).

Numa das várias tentativas de esclarecer ao público em geral e aos jornalistas qual era o seu papel, já que isso era fonte de dúvidas frequentes, uma vez que não era responsável pelas ações da área social, se dizia não-governo, e era composto por programas gerenciados por associações civis, o Conselho da Comunidade Solidária afirmava em 1999:

“(…)Para definir o seu próprio caminho, substantivamente diferente daquele trilhado pelo antigo CONSEA, o Conselho da Comunidade Solidária baseou-se: em primeiro lugar, na certeza de que era necessário fortalecer a sociedade civil – promovendo o voluntariado, mudando o marco legal regulatório das relações entre Estado e Sociedade e contribuindo para a articulação e o autoconhecimento do terceiro setor através de uma rede de informações; em segundo lugar, na intuição de que era chegada a hora de empreender iniciativas inovadoras de desenvolvimento social por meio de novos programas de parceria entre Estado e Sociedade – voltados principalmente para as populações jovens nas áreas de intercâmbio e ação cultural, capacitação profissional e alfabetização; e, em terceiro lugar, na aposta de que era possível manter um diálogo político, sistemático e de alto nível, entre os principais protagonistas governamentais e não-governamentais da área social, em torno de prioridades e medidas que expressassem consensos sobre os principais temas de uma estratégia de desenvolvimento social para o país” (Conselho da Comunidade Solidária, 1999: 5).

Para viabilizar essa proposta de fortalecimento da sociedade civil, o Conselho deu origem ao Programa Voluntários, à RITS (uma Rede de Informações para o terceiro setor na Internet), e à reforma do marco legal do terceiro setor, por meio de um financiamento obtido com o BID. A percepção de que era preciso transformar as políticas públicas em políticas de parceria entre governo e sociedade deu origem a programas gerenciados por associações civis: Universidade Solidária, Capacitação Solidária e o Alfabetização Solidária (criados entre 1995-1997). Depois surgiram os Projetos Artesanato Solidário e Rede Jovem<sup>148</sup>. Por fim, o

---

<sup>148</sup> Em 1995 foi criada a Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária para articular parcerias e captar recursos para a realização de cursos de capacitação de jovens, além de selecionar, monitorar e avaliar os

Conselho abriu um processo de construção de consensos em torno dos temas considerados fundamentais de uma agenda social, com as chamadas rodadas de Interlocação Política, que envolvia a participação de atores governamentais e não governamentais na discussão desses assuntos.

A diretriz básica que orientou a atuação do Conselho foi a de que combater a pobreza e a exclusão social exigia o fortalecimento das capacidades de pessoas e comunidades de satisfazer necessidades, resolverem problemas e melhorar sua qualidade de vida, “ao contrário de programas que tornam a população passiva e dependente de ações assistenciais”. O marco de referência para a estratégia do Conselho passou a dar relevância à noção de capital social, entendido como as formas de sociabilidade e redes de conexão integradas por indivíduos que compartilhem sentimentos e atitudes comuns de confiança mútua, pertencimento comunitário, solidariedade e reciprocidade (Cardoso, Franco e Darcy, 2000:11). O desafio para as políticas públicas consistiria em articular a oferta de programas e serviços públicos com a identificação e mobilização deste capital social local, de modo que os destinatários e beneficiários participassem da formulação e implementação das ações propostas.

Nesse sentido, houve um esforço de promover algumas inovações na área social, tradicionalmente ocupada com programas de assistência social geridos pelo Estado. A resistência de atores ligados à Assistência Social a essa “ocupação indevida” de seu campo gerou mal estar no Governo com uma divisão que jamais seria apaziguada. O fato de ter acabado com LBA’ em uma das primeiras ações, e a distribuição de cestas básicas pelo Programa Comunidade Solidária (braço governamental) auxiliou a criação dessa tensão. No documento da I Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília em novembro de 1995, mesmo ano de criação do Conselho, havia uma série de moções,

---

resultados dos projetos financiados. O Programa Universidade Solidária (1996) atua mobilizando jovens universitários, permitindo-lhes conhecer melhor a realidade do país e participar de um exercício de responsabilidade social, em visitas a municípios com altos índices de pobreza. O Programa Alfabetização Solidária (1997) identifica os municípios, mobiliza e articula parcerias para executá-lo. Tem o objetivo de reduzir o índice de analfabetismo entre jovens e adultos e desencadear a oferta pública de educação de jovens e adultos. O Programa Voluntários (1997) tem o objetivo de promover o voluntariado no país, baseado na participação responsável e solidária dos cidadãos em iniciativas de combate à exclusão social e melhoria da qualidade de vida em comum. O Artesanato Solidário (1998) auxilia as comunidades artesanais a viabilizar planos de trabalho para apoiar o que já fazem e ampliar o número de pessoas envolvidas. O Projeto Rede Jovem promove o acesso à Internet com a participação de jovens.

destacando-se pelo menos 9 contra a Comunidade Solidária, pedindo inclusive sua extinção em suas deliberações finais:

“Extinguir o Programa Comunidade Solidária e outros programas e organismos governamentais, tais como Fundos de Solidariedade que atuem paralelamente na área da Assistência Social nas três esferas de governo, tendo em vista a implantação do Comando Único preconizado pela LOAS, incorporando seus recursos e patrimônios aos órgãos executores da Política de Assistência Social” (Documento Final da I Conferência Nacional de Assistência Social, 1995: 12).

A distribuição de cestas básicas era considerada uma atribuição da Assistência Social, segundo o documento da Conferência, e a ocorrência de muitos casos de distribuição de alimentos impróprios para o consumo fortaleceu a crítica à Comunidade Solidária<sup>149</sup>.

Na realidade, não era ambição do Conselho ocupar esse campo, nem tampouco parecia ser sua ambição política gerenciar a “área social” do Governo, várias vezes negada pela Presidente Ruth Cardoso. Os programas do Conselho eram mais laboratórios experimentais, projetos pilotos de inovações e nunca atingiram uma escala compatível com as necessidades e demandas dos problemas sociais brasileiros; ele não criou uma estrutura administrativa compatível com essa missão, e nem se ocupava de tecer relações políticas tradicionais como receber autoridades do Legislativo e Executivo a fim de viabilizar suas demandas. O fato de ter substituído o Programa Comunidade Solidária - uma estrutura paralela aos Ministérios, cuja função era integrar os programas da Agenda Básica -, revela esse desconforto em articular ações e programas governamentais.

Ao contrário da expectativa que o Conselho, por ser dirigido pela primeira-dama, assumiria a área social, ele na realidade tomou uma visão crítica da política social brasileira e de suas relações tradicionais clientelísticas e assistencialistas<sup>150</sup>, apontando que “os impactos provocados pelas políticas governamentais no combate à pobreza não são proporcionais ao

---

<sup>149</sup> Uma das razões para o distanciamento da Presidente do Conselho do chamado Programa Comunidade Solidária era sua discordância com esse tipo de ação assistencial. O Programa de distribuição de cestas que estava na “Agenda Básica” pertencia à CONAB, era antigo e apresentava uma série de problemas.

<sup>150</sup> As raízes desse assistencialismo são antigas, porém foi na fase inicial do regime autoritário que os programas de natureza assistencialista assumiram um papel importante, principalmente na tentativa de antecipação das possíveis reivindicações sociais. Era preciso programas que tivessem a função de compensar os custos sociais - considerados inevitáveis - do desenvolvimento econômico, e que prescindissem de qualquer condicionante prévio e qualificativo do beneficiário, tais como, emprego, contribuição social anterior ou pagamento pelos serviços recebidos (Draibe, 1990: 20 apud Ferrarezi, 1995).

que se gasta” e invocando outras causas e aspectos da pobreza que considerava importantes para combatê-la, não circunscritas somente à questão econômica. Nesse sentido, na avaliação feita em 1999, quando o Programa do “lado governamental” da Comunidade Solidária foi substituído pelo DLIS, apontavam-se como razões para a mudança:

“(Em segundo lugar), é preciso ver que a convergência da oferta estatal de programas não é capaz de impulsionar o desenvolvimento social (emancipação da pobreza), se ela não estiver articulada com a demanda pública das sociedades locais, o que exige investimentos em capacitação para a gestão local. Sem desenvolver uma capacidade local de gestão qualquer tentativa de fazer, desde cima, chegar articuladamente “na ponta”, programas e ações de governo de nível federal, ou mesmo estadual, será em vão, ainda que se amplie o poder de impacto da Agenda Básica multiplicando o número de programas ofertados” (...). Em terceiro lugar é preciso considerar que as áreas focalizadas não podem ser selecionadas unicamente a partir de critérios econômicos de pobreza, e sim de critérios sócio-ambientais aliados a outros fatores – como o potencial, a vocação, a capacidade de resposta, a configuração sócio-territorial, a inserção regional etc. (...). Em quarto lugar, é preciso enxergar que uma estratégia de articulação e focalização de programas sociais governamentais não pode deixar de prever algum tipo de desfecho, alguma sorte de mecanismo de emancipação das áreas focalizadas, sem o que a tendência será sempre a de aumentar o número de programas da Agenda Básica e o número de municípios-alvo de tais programas, numa dinâmica em si mesmo insustentável. Exige-se aqui a adoção de indicadores de desenvolvimento local e mecanismos de emancipação com o objetivo de evitar que a oferta estatal se eternize, como que, diga-se mais uma vez, “se alimentando da pobreza”. Em quinto lugar, em parte pelas mesmas razões de escassez de recursos, é preciso perceber que uma estratégia de articulação deste tipo não pode se restringir apenas à oferta de programas governamentais, devendo incorporar, em sua Agenda, novos programas de parceria Estado-sociedade e, inclusive, iniciativas autônomas da própria sociedade, constituindo este um critério para avaliar a sua eficácia: a sua capacidade de alavancar novos recursos, que o Estado não possui, para promover o desenvolvimento social (Conselho da Comunidade Solidária, 1999:10-11).

Ao aprofundar uma concepção própria do que deveria constituir uma estratégia de desenvolvimento social, o Conselho substituiu uma ação relativamente consolidada por uma outra, em que o Estado era agente indutor e parceiro em vez de protagonista principal. As críticas dos dirigentes dos Governos Locais não tardaram a surgir, principalmente quando deram início à retirada da distribuição de cestas básicas aos Municípios alvos do Programa. Porém, os dirigentes do Conselho, mais fortalecidos no segundo mandato do Presidente FHC porque haviam conseguido mostrar resultados, apostavam nas suas idéias para promover o

desenvolvimento social e enfrentaram as pressões para impedir a mudança do Programa Comunidade Solidária alegando que:

“Busca-se, enfim, um desenho mais inovador de estratégia de integração e convergência de ações governamentais, sociais e de parceria Estado-sociedade, de modo a contribuir, de fato, para o desenvolvimento endógeno das áreas-alvo reduzindo assim as vulnerabilidades e exclusões de que são vítimas suas populações” (Conselho da Comunidade Solidária, 1999:11).

Com a intenção de esclarecer os referenciais que orientaram a reformulação do Programa Comunidade Solidária e divulgar o que considerava um novo modelo de política pública, os dirigentes do Conselho elaboraram cinco formulações, das quais se destaca a parceria com a sociedade:

“Formulação 5 - A experiência da Comunidade Solidária contribuiu para revelar ou reforçar três pressupostos de um novo paradigma para as políticas públicas: a parceria com a sociedade, a articulação intra-governamental e a convergência e integração das ações. 5.1. O primeiro pressuposto é o de que a chamada questão social não será resolvida unicamente pelo Estado. A ação do Estado nessa área, conquanto necessária, imprescindível mesmo, é insuficiente. Portanto, os principais problemas sociais do país não poderão ser enfrentados sem a parceria com a sociedade<sup>151</sup>” (Conselho da Comunidade Solidária, 1999b: 6).

Após cinco anos de existência do Conselho, foi elaborado um documento pelos membros do Comitê Executivo<sup>152</sup> que pretendia discutir a “transformação nos padrões de atuação do Estado e no seu modo de relacionamento com a sociedade civil num processo cujo

---

<sup>151</sup> Os outros pressupostos eram: “5.2. (...) uma intervenção eficiente do Estado na área social exige articulação entre as diversas ações que são empreendidas. Sem esta articulação, intra-estatal, dos diversos órgãos governamentais, entre os três níveis de governo, o Estado não conseguirá adotar uma nova racionalidade que evite o mal-aproveitamento dos recursos. 5.3. O terceiro e último pressuposto é o de que o enfrentamento da pobreza requer convergência e integração das ações. Nenhum resultado ponderável, em termos de melhoria efetiva das condições de vida das populações marginalizadas, poderá ser obtido apenas por decisão e no plano abstrato da União e dos estados federados, sem que se faça convergir as ações para promover o desenvolvimento integrado local.”

<sup>152</sup> Esse Comitê foi criado em 1999, pelo Decreto 2.999 de 25 de março de 1999, para coordenar operacionalmente as atividades do Conselho da Comunidade Solidária e era composto por três membros: Ruth Cardoso, Miguel Darcy e Augusto de Franco, esses dois os Conselheiros mais próximos da Presidente e que com ela compartilharam a idealização das principais diretrizes e ações. O Decreto também falava da criação de um Comitê Conjunto composto pelo Executivo e por representantes dos Ministros que integravam o Conselho, mas isso não ocorreu. O Conselho passou a ser integrado por menos representantes governamentais: Ministros de Estado: Chefe da Casa Civil da Presidência da República, da Educação, do Trabalho e do Emprego e da Saúde; e continuou com membros da sociedade designados pelo Presidente da República. (Conselho da Comunidade Solidária, 1999:11).

desenvolvimento acelerado levanta novos desafios e profundas mudanças conceituais” (Cardoso *et alli*, 2000:6).

O documento, intitulado “Um novo referencial para a ação social do Estado e da Sociedade, sete lições da experiência da Comunidade Solidária”, apresenta uma reflexão sobre a experiência acumulada até então, constituindo um resumo do que pretendia disseminar: não há contradição entre dever do Estado e responsabilidade do cidadão; não há contradição entre políticas públicas e dinâmicas comunitárias, entre oferta de serviços e fortalecimento do capital social local; não há contradição entre políticas de alcance universal e políticas focalizadas; não há contradição entre políticas assistenciais e políticas de indução ao desenvolvimento; não deve haver contradição entre política econômica e política social; não há caminho único nem receita infalível para superar a pobreza; compartilhar com a sociedade as tarefas de formulação e implementação de uma estratégia de desenvolvimento social não é apenas uma possibilidade mas uma necessidade na sociedade contemporânea (Cardoso *et alli*, 2000: *passim*).

Muitas das idéias apresentadas naquele documento são reflexões sobre “boas práticas” que foram experimentadas pela Comunidade Solidária, mas também são produtos do esforço intelectual de seus dirigentes para fazer entender o que significavam aquelas ações.

O entendimento de como a pobreza era produzida e as ações para combatê-la diferenciavam a atuação Conselho de seus antecessores e do *mainstream*. O problema social brasileiro, segundo sua concepção, não estaria apenas na economia, mas teria outras raízes, extra-econômicas, que dizem respeito à formação e composição do seu capital humano e do seu capital social, e à distribuição de conhecimento e de poder. A pobreza não era, assim, entendida apenas como insuficiência de renda, diferenciando-se da tradição hegemônica brasileira, em que os economistas no governo explicam e determinam suas causas e soluções. Segundo esse marco, a política econômica não seria suficiente para superação da pobreza, nem mesmo para reduzir as desigualdades sociais tomadas como desigualdades de renda. A pobreza era vista, sobretudo, como insuficiência de desenvolvimento e as desigualdades sociais também determinadas e condicionadas por outros fatores como a concentração da

riqueza, do conhecimento e do poder. Por isso, as propostas para a sua superação envolviam investimentos em capital humano e, também, em capital social (Cardoso *et alli*, 2000: 20-21).

As críticas à atuação do Conselho partiam de vários segmentos do Governo e da sociedade e podemos apontar como os principais motivos, sua deliberada diferenciação em relação à forma de estabelecer relações políticas no Governo (sem as tradicionais trocas e barganhas); a escolha dos Conselheiros que não respondia a uma forma representativa tradicional de segmentos políticos, econômicos e sociais; sua postura crítica em relação aos programas do Governo Federal de combate à pobreza e de assistência social e afirmação de aspectos pouco convencionais para caracterizar e combater a pobreza; recursos financeiros que eram viabilizados por meio das parcerias com empresas e fundações; e por fim as características distintivas de seus programas que proporcionavam maior autonomia e flexibilidade para inovação e captação de recursos, o que era difícil de ser viabilizado nas condições em que as instituições governamentais têm que atuar (orçamento rígido que delimita aonde e como gastar, regras administrativas impeditivas etc.)<sup>153</sup>.

Contribuíram fortemente para a crítica à atuação do Conselho, algumas características de suas propostas de ação que eram associadas ao neoliberalismo e, portanto, ao Estado Mínimo, como a focalização, as parcerias com atores privados e com associações civis. Como revela o documento da I Conferência Nacional de Assistência Social (1995: 48):

“Moção de Repúdio Nº 38 - Os participantes da I Conferência Nacional de Assistência Social, reunidos em Brasília, no período de 20 a 23 de novembro de 1995, manifestam-se contrários ao Programa Comunidade Solidária por este traduzir-se em ações focalistas e pontuais, distanciadas das causas reais da pobreza e da miséria, contribuindo, inclusive, para o incentivo e a prática do Primeiro Damismo no Brasil. (...) Moção de Repúdio Nº 39 - Os participantes (...) repudiam a política neoliberal, a criação do Comunidade Solidária, bem como pedem a sua extinção, com reversão de esforços e recursos, respeitando as instâncias deliberativas da Assistência Social. (...)”.

---

<sup>153</sup> O gerenciamento dos Programas do Conselho era feito por associações civis, o que permitia que as inovações em pequenas escalas e criação de subprojetos. Na reflexão dos dirigentes do Conselho, essas possibilidades foram assim tratadas: “Nossa experiência mostrou que para cada problema há uma solução diferente e que nenhuma delas é única. Só a experimentação, com espírito aberto e ouvidos atentos ao que todos os setores da sociedade têm a dizer, permite um bom desempenho dos programas sociais, que deverão ser sempre avaliados tanto pela comparação entre os resultados esperados e os efetivamente alcançados, quanto pela sua capacidade de criar as condições para a sua própria continuidade” (Conselho da Comunidade Solidária, 1999b:23).

As críticas à atuação do Conselho faziam parte de um posicionamento político de atores que associavam as práticas que a Comunidade Solidária tentava introduzir nas políticas públicas ao pacote da “globalização-Consenso de Washington-neoliberalismo-menos Estado”. Essa concepção, de raízes socialistas, tentava defender a manutenção do arcabouço ligado ao Estado de Bem-Estar Social e, por isso, a reação às inovações que o Conselho tentava disseminar<sup>154</sup>. Além disso, não estava claro qual era a natureza das várias mudanças que estavam ocorrendo naquele momento, sobressaindo as questões econômico-financeiras por seu impacto, associadas a um projeto neoliberal pró-mercado, além das reformas constitucionais que estavam na agenda. A natureza multifacetada da globalização apenas começava a ser estudada mais pormenorizadamente.

De fato, observando os documentos produzidos, os dirigentes do Conselho eram críticos em relação ao papel que o Estado deveria desempenhar, diferindo dos meios e da intensidade, mas coincidindo com muitas das propostas neoliberais da época. É freqüente nos documentos de divulgação da Comunidade Solidária a tentativa de responder a essas críticas e de organizar a reflexão sobre as mudanças que estavam acontecendo, posição essa que assume maturidade no segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC):

“Independentemente da aprovação do referido Projeto de Lei [9.790/99 - OSCIP], o processo negociado de sua construção, em duas rodadas de Interlocação do Conselho, bem como o fato de seu conteúdo ter sido assumido pelo governo, constituem, por si só, um imenso avanço conceitual, que predispõe favoravelmente os atores para a celebração de cada vez mais parcerias entre o Estado e a Sociedade na realização de objetivos antes apenas reservados ao Estado. E isso, ao contrário do que pensam aqueles setores estatistas que continuam com muitas dificuldades de entender a proposta da Comunidade Solidária, nada tem a ver com privatização, e sim, pelo contrário, com publicização. Trata-se, neste caso, de fortalecer a construção da esfera pública” (Conselho da Comunidade Solidária, 1999b:6).

A luta contra a globalização decorrente da concepção cética assumiu a feição de uma luta contra a ideologia neoliberal, com o corolário da proposta de predominância do Estado

---

<sup>154</sup> O contraditório é que os aspectos redistributivos e igualitários - que caracterizam o paradigma de política social embasado na concepção de direitos do cidadão, cuja premissa básica é a incapacidade do mercado em reduzir, por si só, a pobreza -, estão menos presentes no sistema de proteção social brasileiro do que em outros Welfare States.

nas políticas. Os guardiões da tradição da centralidade estatista, ligados ao legado do Welfare State, não vislumbravam que outras mudanças estavam ocorrendo na sociedade, para além do receituário apregoado pelo neoliberalismo. Essas concepções dão pouca atenção a outras dimensões da vida social e, contraditoriamente, valorizam, como o neoliberalismo, o mercado, já que ignoram a possibilidade da sociedade se auto-transformar, estando submetida ou à regulação do Estado ou a do mercado. Como afirma Giddens sobre o contexto, não percebem que a emergência da globalização multifacetada gera várias mudanças simultâneas, que envolve uma vasta totalidade histórica-social complexa, contraditória e abrangente, e que o sistema político criado a partir do Estado nação não dá mais conta dessa realidade.

Muitos dos valores defendidos e das ações empreendidas pela Comunidade Solidária não podem ser considerados exclusivos da concepção neoliberal e dos conservadores. A identificação de formas alternativas de provisão de políticas públicas não pretendia eliminar o papel do Estado, mas incluir formas complementares e reformar sua ação. Como observou Draibe em relação às inovações que estavam ocorrendo nas políticas públicas sob a responsabilidade de Governos Locais:

(...) focalizar, tornar seletiva, envolver setores privados lucrativos ou não lucrativos e descentralizar não constituem e nem podem ser considerados monopólio da estratégia neoliberal ou conservadora e, por isso, não podem ser descartados sem maior reflexão. Em outras palavras, tem havido propostas socialmente progressistas de conceber uma efetiva política voltada para populações pobres que, no seu desenho, envolvem de modo peculiar aqueles ingredientes tidos com exclusivos do neoliberalismo (Draibe, 1993 apud Farah, 2000: 64).

É provável que atualmente esta reflexão não cause controvérsia, porém, na década de 90, era grande a luta contra os preceitos neoliberais e, com isso, se descartaram aspectos que poderiam renovar o Estado e as políticas públicas. Por outro lado, aquele era um momento em que se iniciava a transição do padrão meritocrático de política social, muito criticado por pesquisadores e cientistas sociais, para a implantação da Lei Orgânica da Assistência Social, o

que gerava naturalmente uma luta política por recursos e espaço de poder por parte da corporação da assistência social<sup>155</sup>.

Na década de 90, a agenda para reformas nas políticas sociais envolvia aspectos herdados do Regime Militar e a implantação dos preceitos constitucionais da Carta Magna de 1988. A forma alternativa de provisão de políticas públicas ganhava cada vez mais espaço em Governos Locais, e se iniciava no Governo Federal, tentando se contrapor às características do aparato criado pelo governo central desde a década de 60 para a implantação de políticas sociais brasileiras: à centralização, à burocratização e à apropriação do aparelho estatal por interesses privados e corporativos, assim como ao distanciamento das necessidades da comunidade, à má qualidade dos serviços e à exclusão de segmentos de mais baixa renda pelo Estado. Além disso, havia a valorização da tecnocracia para resolver problemas com abordagens racionais; o autoritarismo e o centralismo político, administrativo e econômico (Ferrarezi, 1995: 28). Conforme sintetizado por Farah (2000:64):

“(...) cada um dos elementos presentes na proposta neoliberal de reforma da atuação do Estado na área social reaparece com um novo significado na perspectiva progressista. Não se trata aqui de privatização como alternativa prioritária ou exclusiva (...), mas de novas formas de articulação com o setor privado, visando à garantia da provisão de serviços públicos (ou da socialização do consumo ou ainda da solidariedade social), ocorrendo a substituição do modelo de provisão estatal por um modelo em que o Estado deixa de ser o provedor direto e exclusivo e passa a ser o coordenador e fiscalizador de serviços que podem ser prestados pela sociedade civil ou em parceria com esta”.

O referencial proposto pelo Conselho era compatível com as mudanças que estavam ocorrendo no mundo em razão da globalização, da crise do Estado-nação e foi simultâneo ao surgimento de uma nova gramática para compreendê-las: modernidade reflexiva, emergência da sociedade-rede, reforma do Estado, expansão de uma esfera pública não-estatal, a mudança do padrão de relação Estado-Sociedade, a dificuldade do estatismo keynesiano como ideologia capaz de resolver os problemas da sociedade contemporânea e do capitalismo em lidar com riscos artificiais.

---

<sup>155</sup> Essa mudança do padrão de política social também pode ser exemplificada pela adoção de programas focalizados de renda mínima que tiveram início, no Governo Federal, em 2000 e que se desenvolvem até hoje (Bolsa-Família).

Com tantos fenômenos a serem apreendidos, novo ambiente político mundial, inovação tecnológica, nova cultura de uma sociedade cosmopolita global e novos processos democrático-participativos, tornava-se difícil identificar as mudanças que a própria sociedade estava provocando. Isso não significa que as mudanças eram melhores, mas são reais. Não é possível ignorar os novos problemas produzidos por uma globalização dominada por um mercado financeiro livre de qualquer regulação, como as injustiças sociais e o aprofundamento da desigualdade entre países, a pobreza e os riscos artificiais. Tampouco é possível acreditar que a globalização caminha num só sentido determinado homogeneamente pela ideologia neoliberal. As idéias e práticas neoliberais estão presentes em todos os países, mas elas se manifestam de modo irregular e contraditório, incorporando tensões dinâmicas. Segundo Ianni (2004: 317), o neoliberalismo predomina em moldes cada vez mais sistêmicos, porém, as articulações são tensionadas entre si ou mesmo embaralhadas: “É obvio que são muitas, distintas e também contraditórias as formas de organização social de indivíduos e coletividades, tribos e nações, empresas e corporações, igrejas e religiões, culturas e civilizações. Esse é um vasto e intrincado caleidoscópio, sempre em movimento, colorido, sonoro, articulado e caótico”.

Sobre essas mudanças, o grau de desenvolvimento e o próprio dinamismo da sociedade industrial, segundo Beck e Giddens, geraram riscos sociais, econômicos, políticos, ambientais e individuais, conformando a sociedade de risco. A incerteza retorna à sociedade contemporânea, ocasionando perda de confiança na capacidade das instituições básicas de controlarem seus próprios efeitos ameaçadores e receio de perda de segurança material e identidade social. Para Beck (1997:24), “modernidade reflexiva significa autoconfrontação com os efeitos da sociedade de risco que não podem ser tratadas e assimiladas no sistema industrial”. Um das conseqüências foi a subpolítica, a mobilização de cidadãos e de movimentos cívicos voluntários de confronto e proposição no espaço público contra a crescente exclusão de significativos contingentes populacionais das condições de existência e das redes de segurança social da modernidade.

Esse era o contexto em que o Conselho da Comunidade Solidária tentava difundir valores e suas propostas de mudança na relação tradicional do Estado nas políticas sociais

visando a uma relação mais permeável tanto do Estado quanto da sociedade, em que ambos assumiriam responsabilidades de formulação e implementação de uma estratégia de desenvolvimento social. O Conselho não apenas reconhecia a subpolítica como a incorporou em seu projeto político, admitindo a limitação das instituições estatais de promoverem mudanças relevantes quando atuam sem a participação social.

Nesse sentido, o reconhecimento do problema da reforma do marco legal do terceiro setor surge durante a formação de idéias do Conselho, as quais são confrontadas pelas comunidades de políticas, sendo que só algumas sobrevivem ao processo de seleção e satisfazem os critérios estabelecidos pelos grupos de OSC, como veremos no decorrer da Interlocação Política. A sobrevivência da idéia de reforma, além de servir ao propósito do Conselho de criar um ambiente em que o direito público fosse adequado a essa nova combinação Estado+Sociedade na promoção de políticas, era simultaneamente ponto da agenda de vários grupos de OSC, da associação brasileira de ONGs (ABONG), do GIFE e organismos internacionais<sup>156</sup>. A idéia da reforma foi sendo gerada por grupos de especialistas com atuação destacada no campo, conformando a comunidade de política, reunindo força política e consenso sobre a necessidade dela, embora divergissem sobre as alternativas.

#### **4.2. A elaboração da política: a consulta e a negociação na primeira rodada de interlocução política do marco legal do terceiro setor (1997)**

Durante o primeiro ano de existência do Conselho da Comunidade Solidária, a proposta da instituição não era bem compreendida tanto pelos responsáveis governamentais pela área social, quanto por setores da sociedade que se envolveram com a instituição. Não conseguindo dar respostas convincentes às expectativas criadas de que seria uma instituição nos moldes do CONSEA, o Conselho caminhou para uma crise, que culminou com a saída de dois importantes membros da sociedade civil que o compunham em maio de 1996. Ainda faltava ao Conselho clareza de como responder às críticas de que foi alvo e explicar sua nova

---

<sup>156</sup> A ABONG não era representativa de todas as ONGs, mas tinha força política porque congregava grandes associações e fundações filantrópicas. O mesmo ocorria com o GIFE, pelo lado das empresas.

missão. Durante essa crise, o Conselho construiu alguns dos elementos que comporiam sua agenda, não previstos na sua concepção original.

Após essa crise, em 1996, houve uma reestruturação do Conselho da Comunidade Solidária e foi idealizada a Interlocação Política, por Augusto de Franco, como uma “aposta de que, apesar dos dissensos e dos conflitos, era possível abrir um processo sistemático de construção de consensos em torno dos temas fundamentais de uma agenda social para o Brasil” (Conselho da Comunidade Solidária, 2002a: 10; Franco, entrevista à autora, 2007). A Interlocação Política tentava por em prática algumas das diretrizes que o Conselho adotou: promover o fortalecimento da sociedade civil e incentivar a parceria entre Estado e sociedade. Isso era feito por meio do diálogo político entre atores governamentais e da sociedade civil, para a resolução conjunta de problemas, e por meio da construção progressiva de consensos sobre temas centrais de uma agenda social, identificando e listando os dissensos existentes numa pauta para a continuidade do processo<sup>157</sup>.

A metodologia da Interlocação Política consistia na identificação pelos interlocutores, em relação ao tema-foco, dos principais problemas e possíveis soluções. As propostas consensuais eram transformadas em medidas concretas com identificação dos atores responsáveis por sua implementação e/ou acompanhamento. Para isso era necessário que os interlocutores chegassem a um acordo sobre prioridades, compartilhando um entendimento sobre a problemática em termos de seu significado, sua importância ou relevância e sobre a maneira de enfrentá-la (ver anexo I) (Conselho Comunidade Solidária, 2002a: 12).

A reestruturação do Conselho da Comunidade Solidária abriu a possibilidade de implementar seu projeto de contribuir para a “construção de uma nova relação Estado-sociedade”, como manifesto no documento preparatório para a XV Reunião, em 30 de junho de 1997. Nessa reunião, é apresentado o projeto de Cooperação Técnica “Programa

---

<sup>157</sup> Os objetivos políticos da Interlocação Política eram: “contribuir para a construção de um acordo ou entendimento estratégico nacional em torno de uma agenda mínima de prioridades, medidas, instrumentos e procedimentos de ação social do Estado e da sociedade para o enfrentamento da pobreza e exclusão social e para a promoção do desenvolvimento humano e social sustentável. Tem como objetivos específicos estimular soluções, agilizar e acompanhar a implementação de providências, contribuir para remover obstáculos e superar impasses que comprometem, delongam ou tiram a eficácia das ações que devem ser empreendidas (Programa Comunidade Solidária, 2002a: 11)”.

Comunidade Solidária: Parcerias entre a Sociedade Civil e o Estado”, financiado pelo BID, que tinha como objetivo o fortalecimento da sociedade civil e aperfeiçoamento das relações entre Estado e organizações do terceiro setor no Brasil. Abrigava três componentes: a mudança do marco regulatório, a produção de conhecimentos e informações sobre o terceiro setor, e a promoção do trabalho voluntário.

Na primeira metade da década de 90 o tema da legislação passa a constar da agenda de instituições como Fundação Esquel, GIFE, Fundação Abrinq, ABONG. Esse grupo - que contou com participação de pessoas que participariam da Interlocação Política -, chegou a identificar os principais temas que deveriam ser revisados, que seriam posteriormente incorporados na discussão da reforma. Segundo Santana, o relatório da CPI dos “Anões do Orçamento” apontava uso indevido de recursos, manipulação por políticos e expôs a fragilidade das ONGs. O elo mais fraco eram as ONGs, daí a necessidade de fortalecer o marco legal e garantir o básico para todas. As grandes entidades, segundo Santana, discutiam esses assuntos porque possuíam assessoria jurídica e até representantes do Congresso (caso das entidades filantrópicas de assistência, educação e saúde). Segundo o entrevistado, não havia ainda espaço no Parlamento para discussão ampla, pois nele havia grupos de interesse já delimitados em função das corporações que orientavam o debate naquela arena (Santana, entrevista à autora, 30/10/06).

Em 1995, houve uma Consulta Nacional para o Fortalecimento da Sociedade Civil, no Brasil, com o apoio do BID, e ocorriam ações similares promovidas pelo Banco Mundial. O tema estava na agenda das agências multilaterais<sup>158</sup>.

Em abril de 1997, a ABONG organizou o seminário “As ONGs e o Marco Legal da Sociedade Civil com Fim Público”, no qual foram abordados os principais pontos da discussão: objetivos de uma nova legislação, princípios e critérios orientadores; recorte do universo; papel do Estado; fim público; imunidades e isenções; acesso a fundos públicos. O evento foi preparado com base nas recomendações do estudo de Anna Cynthia Oliveira,

---

<sup>158</sup> Consultar: Rojas, Fernando. Manual de prácticas constructivas en materia del régimen legal aplicable a las organizaciones no gubernamentales. Borrador para discusión. Banco Mundial, 1997; e Relatório final do Simpósio Eletrônico Latinoamericano sobre el Marco Legal aplicable a las ONGs. Banco Mundial – Washington, D.C. 1997.

patrocinado pela Comunidade Solidária (1996), e no documento “Parceria e Transparência” (1994), assinado por dezenas de entidades, resultado do seminário Filantropia e Cidadania no Brasil. Esse seminário é um marco importante porque além de identificar os principais problemas legais, propôs diretrizes que deveriam nortear a revisão da legislação. Também é digna de nota a pesquisa feita em 1994, pelo Núcleo de Estudos da Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, intitulada “Cidadania ou Filantropia”, e os trabalhos desenvolvidos por Silvio Santanna (Fundação Esquel) e pelo GIFE.

Nos documentos desses eventos, embora ainda sem aprofundamento, havia relativo consenso sobre os principais temas que deveriam compor uma agenda para a reforma do marco legal, e sobre algumas propostas, conformando uma comunidade de política que criou um ambiente propício à realização da rodada. No entanto, não havia consenso sobre a forma de encaminhar essa pauta e deu-se início uma disputa entre as ONGs que estavam se articulando em torno da questão. Um dos participantes do GIFE, que era conselheiro da Comunidade Solidária, levou o tema para o Conselho, o que não agradou àquelas organizações.

Percebemos que a comunidade de política já tinha material suficiente para compor a rodada. Na opinião de Santana, o fato de o Conselho ter assumido essa questão acelerou o processo e começam a ser desenvolvidos debates, textos e redes para tratar das questões legais, agregando mais pessoas qualificadas no processo.

Em meados de 1997 teve início a preparação da Sexta Rodada de Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária dedicada ao tema da reforma do “Marco Legal do terceiro setor”, com o objetivo de identificar as principais dificuldades legais que as diversas entidades de origem privada, porém com fins públicos, enfrentavam em suas atividades cotidianas e recolher sugestões de como reformar a legislação e inovar. O trabalho contou com o apoio de dois grupos de trabalhos, sendo que um deles fazia parte da Cooperação Técnica “Programa Comunidade Solidária: Parcerias entre a Sociedade Civil e o Estado”<sup>159</sup>. O outro

---

<sup>159</sup>Participaram desse GT de Cooperação Técnica vários consultores. O Conselheiro Joaquim Falcão foi o coordenador e os consultores José Paulo Cavalcanti Filho e Carlos Cuenca organizaram, junto com a Fundação Esquel Brasil, a Coletânea da legislação do terceiro setor. Houve ainda a pesquisa “Construindo um marco regulatório para a consolidação do setor privado não lucrativo e de fins públicos no Brasil” (1996), que se

grupo, constituído em Brasília, operou a tecnologia da interlocução, conduzindo o processo de consulta e organização do material recolhido no diagnóstico feito pelos participantes, tendo a coordenação do Conselheiro Augusto de Franco, e participação de técnicos do IPEA e do Conselho da Comunidade Solidária<sup>160</sup>. A coordenação política ficou com a presidente do Conselho, Ruth Cardoso e Augusto de Franco, em Brasília, Miguel Darcy e Joaquim Falcão, no Rio de Janeiro.

Em 29 de julho de 1997, um Documento de Consulta foi enviado aos Conselheiros da Comunidade Solidária (ver os membros do Conselho no anexo II) e também aos interlocutores convidados para a Rodada de Interlocução Política (ver Anexo III). Além de representantes de vários Ministérios, foram convidados a participar do processo entidades sem fins lucrativos que tinham expressão e atuação nas mais variadas áreas: as chamadas organizações não governamentais (ambientalistas, de promoção do desenvolvimento comunitário, de defesa de direitos, de assessoria e capacitação, de atendimento direto de serviços como educação e saúde); as fundações e outras associações ligadas à assistência social.

A maioria dos interlocutores apontou dificuldades legais que sua instituição enfrentava para realizar suas atividades, apresentou sua visão dos problemas e fez várias sugestões. Essas respostas foram compiladas no documento “Coletânea das Contribuições Enviadas pelos Interlocutores”, que foi remetida a todos em 5 de setembro de 1997, com o objetivo de socializar os 63 problemas apontados e as mais de cem propostas de solução sugeridas, tal como foram originalmente formuladas. Também foi enviada a “Primeira Versão do Documento-Base” que continha uma proposta dos consensos detectados na referida Coletânea e nos debates prévios que foram conduzidos pela equipe que preparou a Sexta Rodada juntamente com a Presidência do Conselho, que também apresentou algumas sugestões de encaminhamentos. A incorporação das modificações propostas e sugestões dos interlocutores

---

converteu no livro “Terceiro setor: uma agenda para reforma do marco legal” elaborado por Anna Cynthia Oliveira; e uma pesquisa qualitativa com entidades do Terceiro Setor feita pelo Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo – IDESP (1997).

<sup>160</sup> Participaram dessa primeira fase, Nathalie Beghin (economista do IPEA/MPO e assessora da Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária), Elisabete Ferrarezi (especialista em políticas públicas/ ENAP, posteriormente assessora do Conselho) e Luiz Carlos Mendes (técnico do IPEA/MPO). Após a primeira reunião do Conselho, o trabalho ficou a cargo da equipe da assessoria do Conselho da Comunidade Solidária e dos GT constituídos.

deu origem a uma “Segunda Versão do Documento-Base”, a qual foi submetida à apreciação dos interlocutores na rodada na XVII Reunião do Conselho da Comunidade Solidária, em 6 de outubro daquele ano. Após a reunião em que se discutiram os consensos básicos e encaminhamentos, foram constituídos Grupos de Trabalho (GT) cuja atribuição era apresentar propostas para os problemas identificados de *classificação, convênios, financiamento e contrato de trabalho*. Os resultados deveriam ser apresentados em uma segunda rodada de interlocução política, que seria realizada em maio de 1998 (ver quadro 1 – pág 155).

O Documento de Consulta afirmava que o crescimento do terceiro setor no Brasil estava relacionado não somente à demanda por participação social nas decisões públicas, mas também à redefinição das relações entre Estado e sociedade. Destacava sua importância política, diante da crise de representatividade dos Partidos; importância social, por assumir responsabilidades nessa área; e importância econômica, devido ao crescimento de empregos no setor<sup>161</sup>. O documento apontava que existia uma nova realidade que não havia sido acompanhada por mudanças legais e que não seria possível uma só legislação para tratar de organizações tão díspares.

Como estratégia adotou-se como prioridade quatro áreas de atuação: registros e cadastros e administrativos; licitações e contratos com o poder público e mecanismos de prestação de contas quando envolvidos recursos públicos; regime trabalhista e previdenciário; regime fiscal e tributário. Na rodada, o foco era o campo daquelas organizações do terceiro setor *com fins públicos* (Documento de Consulta, 1997: 6). Os participantes deveriam identificar pelo menos cinco dificuldades legais e cinco sugestões de mudança da legislação, relacionadas ou não com as dificuldades descritas. As respostas dos participantes foram, então, agrupadas em 8 temas:

- 1- Registros e Cadastros Administrativos;
- 2- Contratos e Convênios;

---

<sup>161</sup> A pesquisa “As organizações sem fins lucrativos no Brasil, ocupações, despesas e recursos” (Landim, 1999) apontou a existência de 1,12 milhão de trabalhadores remunerados no setor sem fins lucrativos em 1995. Segundo composição interna do setor em termos de pessoal ocupado, do contingente total, 81% se encontravam em quatro áreas: educação, saúde, cultura/recreação e assistência social. Isso representa 1,7% da população ocupada total no Brasil. As despesas operacionais do conjunto das organizações estavam em torno de 10,9 bilhões de reais, o equivalente a 1,5 % do PIB, contra a média de 4,6% dos outros 22 países que participaram da pesquisa.

- 3- Mecanismos de Auto-Regulação;
- 4- Mecanismos Institucionais de Responsabilização;
- 5- Doações e a busca de um novo modelo de financiamento;
- 6- Regulamentação do Voluntariado;
- 7- Contrato de trabalho por prazo determinado; e
- 8 - Informações.

Como a Lei 9.790/99 abarcou os temas 1, 2, 3 e 4, nos dedicaremos, sobretudo, a esses aspectos. Apontaremos, entretanto, como foram os encaminhamentos dos outros temas.

A partir das respostas/contribuições enviadas pelos interlocutores, sistematizadas no Documento Base, foram extraídos e propostos pela equipe da Interlocução (e depois aprovados na XVII reunião) cinco “**consensos básicos**”, que deveriam constituir parâmetros para os GT na elaboração das propostas de revisão da legislação. Cada consenso é acompanhado de um texto que explica ou problematiza a questão, a partir das sugestões dos interlocutores, que resumimos (Documento-Base, 1997, segunda versão: *passim*):

“1 - *Papel Estratégico do terceiro setor*. O fortalecimento do terceiro setor, no qual se incluem as entidades da Sociedade Civil de fins públicos e não-lucrativos, constitui hoje uma orientação estratégica nacional em virtude da sua capacidade de gerar projetos, assumir responsabilidades, empreender iniciativas e mobilizar recursos necessários ao desenvolvimento social do país”.

A tentativa desse primeiro consenso foi demonstrar a importância, o volume crescente de recursos que o terceiro setor agregava e que essa multiplicação de iniciativas privadas com sentido público era um fenômeno recente, massivo e global.

“2 - *Mudança do Marco Legal do terceiro setor*. O fortalecimento do terceiro setor exige que seu Marco Legal seja reformulado”.

O texto que discorre sobre esse consenso justifica a necessidade da reforma, afirmando que a legislação que se aplicava ao setor não-lucrativo era confusa e obsoleta e que não suportava fenômenos novos como a responsabilidade social e as relações de parceria entre órgãos públicos e ONGs. Além disso, afirma que a legislação então vigente não coibia abusos

praticados em nome da filantropia e da assistência social. Conclui dizendo ser imperativo “rever este emaranhado legal de modo a simplificá-lo e torná-lo mais transparente”.

“3 - *Abrangência do terceiro setor.* A reformulação do Marco Legal do terceiro setor exige a construção de um entendimento mais amplo sobre a abrangência do próprio conceito de terceiro setor”.

A explicação que o texto fornece é de suma importância para o caráter que assumiria a Lei das OSCIP. Aponta a falta de clareza, por parte das instituições do Estado, das organizações de mercado e das entidades da sociedade civil, sobre o significado do terceiro setor e os tipos de organizações que estão incluídas no conjunto designado pelo termo. Problematiza as definições geralmente utilizadas por não diferenciarem as organizações com finalidades públicas das privadas que atuam no terceiro setor.

“4 - *Transparência e Responsabilidade do terceiro setor.* A expansão e o fortalecimento do terceiro setor é uma responsabilidade, em primeiro lugar, da própria Sociedade, a qual deve instituir mecanismos de transparência e responsabilização capazes de ensejar a construção da sua auto-regulação”.

Um dos temas polêmicos, a questão da auto-regulação nunca chegou a uma solução prática pelos interlocutores. O que estava em jogo era a legitimidade do setor que havia sofrido abalos com o escândalo do orçamento no governo Collor, o que contribuiu para construir uma imagem negativa das entidades sem fins lucrativos. Vieram à tona várias fraudes, dentre elas, a utilização dessas entidades para a sonegação de impostos e o vínculo entre muitas fundações criadas por deputados que desviavam recursos do orçamento em benefício próprio. A tarefa, segundo opinião de alguns dos interlocutores, deveria ser das próprias organizações, “não cabe ao Estado regular o funcionamento das organizações do terceiro setor, a menos quando estejam envolvidos recursos estatais (ou isenções de qualquer sorte)” (Documento-Base, 1997, segunda versão: 13). Por outro lado, parte deles acreditava que o controle estatal era necessário, mesmo quando não estivessem envolvidos isenções e recursos públicos, tendo em vista a existência de entidades que, embora operando com recursos privados, desenvolviam atividades antiéticas e ilegítimas, com abuso de poder e distorção das finalidades de uma instituição sem fins lucrativos, o que provocava o aumento de sua a desmoralização. Outros, entretanto, sustentavam que cabia ao Estado coibir as

atividades ilegais, mas não teria que intervir além da fronteira que separa o ilegal do ilegítimo nem, muito menos, regular desvios de natureza ética. Em relação a esse tema não se avançou praticamente.

“5 - *Relações do Estado com o terceiro setor quando envolvidos recursos públicos.* A reformulação do Marco Legal do terceiro setor exige que o estabelecimento de direitos seja acompanhado pela contrapartida de obrigações das entidades do terceiro setor para com o Estado quando estiverem envolvidos recursos estatais”.

O posicionamento dos atores denota que não havia um consenso, entre o Estado e as organizações do terceiro setor, sobre direitos e obrigações quando envolvidos transferência de recursos. No que tange aos direitos, para a maioria das OSC de fins públicos parecia não haver problemas quanto a receber recursos estatais. Mas no que tange às obrigações, ainda não se encontrava suficientemente generalizada a compreensão de que uma OSC de fins públicos devesse estar submetida a mecanismos de visibilidade, transparência e controle públicos legalmente estabelecidos que permitissem, inclusive, responsabilizar seus dirigentes pela utilização dos recursos públicos que administravam. O velho problema da falta de *accountability* também afetava as OSC, aspecto esse que quando incorporado à Lei 9.790/99 criaria uma série de reclamações por parte de algumas organizações. Em relação ao posicionamento de alguns dirigentes do Estado sobre o direito a receber recursos, não havia consenso que uma OSC devesse ter acesso a eles, mesmo que fosse para a consecução de objetivos de caráter público. A justificativa era a desconfiança quanto ao caráter não representativo das entidades, mas também havia a competição por dotação orçamentária etc.

Mesmo sem consenso, o documento propõe que no momento em que o recurso for concedido a OSC:

“(...) ele terá como corolário natural a óbvia contrapartida em obrigações, *accountability*, transparência e controle públicos legalmente estabelecidos - permitindo, inclusive, responsabilizar penalmente seus dirigentes em caso de malversação dos recursos que administram” e que “faz-se necessário que o Estado se torne mais efetivo e mais eficaz na fiscalização do uso dos recursos públicos que ele destina para o terceiro setor” (Documento-Base, 1997, segunda versão: 14).

Os consensos específicos serão tratados na próxima seção.

**Quadro 1 - Resumo dos documentos, ações e datas das Rodadas de Interlocação até a aprovação da Lei 9.790/99**

- 29/07/1997- Documento de Consulta enviado.
- 5/09/1997 - Coletânea das contribuições dos interlocutores enviada
- Período para reações dos interlocutores ao documento.
- 15/09/1997- Documento Base (1ª versão) enviado.
- Período para reações dos interlocutores ao documento.
- 29/09/1997- Documento Base (2ª versão) enviado e discutido na reunião do Conselho.
- 6/10/1997 - XVII Reunião do Conselho da Comunidade Solidária, (sexta rodada de Interlocação Política do Conselho sobre marco legal e constituição dos GT).
- Período para o trabalho dos GT, encontros e debates sobre as propostas.
- 12/02/1998- Documento Final da Rodada enviado.
- 18/03/1998 – Minuta do Termo de Parceria feito pelo subgrupo.
- 1/04/1998 – Minuta do PL feito pelo Subgrupo Classificação.
- 4/05/1998 - XX Reunião do Conselho da Comunidade Solidária, (continuação da sexta rodada de Interlocação Política do Conselho e exame dos resultados dos GT).
- 10/05/1998 - Anteprojeto enviado à Casa Civil
- 23/07/1998 – Anteprojeto enviado à Câmara dos Deputados (PL 4.690/98).
- 24/07/1998 – PL 4.690/98 encaminhado à Comissão de Trabalho da Câmara. Início das negociações com Executivo e OSC.
- 27/01/1999 – Acordo final do governo com o Relator do Substitutivo.
- 3/03/1999 – Aprovado o Substitutivo na Câmara dos Deputados.
- 11/03/1999 – Aprovado o PL no Senado Federal.
- 23/03/1999 – Lei 9.790/99 sancionada pelo Presidente da República.

#### **4.2. 1. O tratamento dos temas na primeira rodada (reunião de 6/10/97)**

Para tratar da elaboração (durante tramitação no Executivo) e formulação da política (no Legislativo), discutiremos como cada um dos temas da agenda de reforma foi tratado no processo, focalizando aqueles incorporados pela Lei 9.790/99 (Registros e Cadastros Administrativos; Contratos e Convênios; Mecanismos de Auto-Regulação; Mecanismos Institucionais de Responsabilização).

O Documento Base (segunda versão) para a discussão dos interlocutores reunia também oito propostas de “**consensos específicos**” sobre a mudança do marco regulatório que deveriam ser objeto prioritário da reforma. Com base nas respostas dos interlocutores, foram organizados os consensos, problematizadas as questões e identificados os encaminhamentos.

Passamos à análise de cada um dos temas de discussão que estavam na agenda naquele momento, apresentando, nessa ordem:

- a) o consenso específico identificado;
- b) a problematização da questão;
- c) os encaminhamentos inicialmente sugeridos pela equipe do Conselho; e
- d) como foram tratados os temas, consensos e encaminhamentos pelos interlocutores ao final da rodada de negociação ocorrida na XVII Reunião do Conselho, em 6 de outubro de 1997.

Após resumir os relatos dos debates da reunião de 6/10/97, apresentamos os encaminhamentos finais da reunião, discutindo os desdobramentos do tema financiamento e a constituição dos Grupos de Trabalho (GT) para dar continuidade à elaboração das propostas aprovadas para revisão da legislação.

- **Registros e Cadastros Administrativos**

A primeira proposta de consenso específico que norteia esse tema era: “O estabelecimento da identidade do terceiro setor pressupõe a classificação adequada das organizações que dele fazem parte, garantindo o reconhecimento das suas especificidades e viabilizando parcerias mais eficazes entre essas próprias organizações e delas com o Estado” (Documento-Base, 1997, segunda versão: 16).

As consultas realizadas apontavam que a legislação e os mecanismos de reconhecimento dessas organizações (registros e cadastros) não atendiam às expectativas do Governo e da sociedade, pelos custos operacionais e pelo questionamento da eficácia dos processos. Nesse sentido, havia uma demanda pela geração de critérios objetivos para classificar e identificar adequadamente as instituições do terceiro setor, a fim de permitir melhor definição quanto ao acesso a eventuais benefícios e/ou incentivos governamentais.

A segunda proposta de consenso para o tema era: “É necessário rever e simplificar os procedimentos para o reconhecimento institucional das organizações do terceiro setor, de modo a reduzir os custos operacionais e agilizar e potencializar as relações entre o Estado e a Sociedade Civil” (Documento-Base, 1997, segunda versão: 17).

O modelo classificatório institucional que vigorava era considerado inadequado pelo Governo e OSC, pela “poluição” encontrada nos cadastros, burocratização dos procedimentos, e pelas vinculações estabelecidas entre registros e títulos distintos. Por isso, propôs-se a revisão dos estatutos da *Declaração de Utilidade Pública* e do *Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos*, que deixaram de ser um título honorífico ou mera qualificação, para se transformar em “passaportes” na obtenção e manutenção de privilégios questionados pelo governo e, também, por grupos da própria sociedade civil.

As propostas de encaminhamentos eram:

“1. Realizar a reunião de toda a legislação, normas e procedimentos administrativos vigentes no Brasil, como referencial para o estabelecimento de um novo Marco Legal que regulamente e otimize as relações da Sociedade Civil com o Estado, em geral, e do terceiro setor com as instâncias governamentais, em particular, resguardadas as prioridades estabelecidas nesta Rodada de Interlocação quanto às áreas de atuação e quanto ao âmbito normativo.

2- Constituir um Grupo de Trabalho com representantes do Conselho da Comunidade Solidária, do Governo Federal e de instituições do terceiro setor para estudar a implementação de um novo modelo classificatório institucional que possibilite a explicitação das características peculiares a cada subconjunto de organizações do terceiro setor, simplifique os procedimentos e garanta uma qualificação e classificação adequadas ao estabelecimento das regras de incentivos e de eventuais parcerias entre as partes. Esse grupo deverá apresentar uma proposta ao Conselho do Comunidade Solidária no prazo de 120 dias.

3. Revogar a Portaria número 11, de 13 de junho de 1990, do Ministério da Justiça, que disciplina a instrução dos pedidos de reconhecimento de Utilidade Pública, (em virtude deste instrumento atribuir indesejável poder discricionário ao Estado), como primeiro passo na reforma das normas de natureza administrativa que regulam as relações com o terceiro setor” (Documento Base, segundo versão, 1997:16 a 18).

A discussão dessas propostas na primeira rodada de negociação, na XVII Reunião do Conselho, contou com o então Ministro da Casa Civil, Clóvis Carvalho - estratégico para a discussão, pois toda revisão ou elaboração normativa passava por seu Gabinete -, que apresentou em seu discurso o “enorme interesse do governo na discussão da reforma” (Ata da VXXVII Reunião do Conselho, 1997:7).

O ponto polêmico foi a proposta de revogação da Portaria sobre procedimentos para a concessão da Declaração de Utilidade Pública. O que chama a atenção é o seu proponente, o próprio Ministério da Justiça, responsável pela emissão do título, que existia desde 1935, numa ousada tentativa política porque na época, pelo menos cinco mil entidades a possuíam, sendo requisito para outros títulos e permitia o acesso a vantagens fiscais. Tal idéia foi criticada pelos interlocutores, pois não se poderia revogar algo sem antes saber o que iria colocar no lugar e haveria inúmeras implicações para aquelas que o detinham. De fato, era necessário repensar os critérios de emissão do título, mas nem seus defensores avaliavam ser aquela a melhor forma. Pode-se conjecturar que o então Ministro da Justiça queria demonstrar vontade de colaborar, mas precisava de respaldo para sua proposta radical, e procurou isso na ocasião propondo inclusive a divisão da responsabilidade de concessão do título a uma

comissão que seria formada por vários Ministérios. Não obteve êxito, sendo a proposta criticada e rejeitada pela maioria dos presentes<sup>162</sup>.

O representante da FASE e da ABONG, José Eduardo Durão, salientou que havia um “avanço conceitual importante no documento produzido com relação ao reconhecimento do subgrupo constituído pelas ONGs, cujo papel, na defesa de direitos e promoção do desenvolvimento sustentável é muito importante, pois trata da existência de um universo que não tem nenhum reconhecimento até hoje na legislação brasileira” (Ata da VXXVII Reunião do Conselho, 1997: 20). A legislação apenas reconhecia a assistência social, educação e saúde, e o fato de o documento reconhecer a especificidade das ONGs, possibilitou amainar os ânimos da ABONG, pelo menos naquele momento, que se ressentia do fato de o Conselho ter saído na frente na reforma e se posicionava criticamente em relação ao governo. O debate principal que a ABONG estava liderando acerca do tema classificação girava em torno da delimitação do campo em que se situavam as ONGs e sua autonomia em relação ao Estado (proposta esta incorporada no Documento). Elas se recusavam a ser braços executores das políticas de Estado e prestadoras de serviços, em outros termos - “exercer atividades complementares ou suplementares ao Estado” - porque isso poderia significar concordância com o fato de o Estado estar se distanciando de suas tarefas obrigatórias (Estado Mínimo) e também porque consideravam sua própria atuação diferenciada. O trabalho para ampliação ou construção de direitos ainda desconhecidos e o desenvolvimento de ações inovadoras e de transformação social eram atividades que não se enquadravam na denominação “complementar” ou “suplementar” ao Estado<sup>163</sup>.

---

<sup>162</sup> O Ministro Íris Resende assim justificava: “É conveniente que o próprio Estado, num gesto de praticidade, abra mão de um instrumento que dá a ele, discricionariamente, poder para expedir título de utilidade pública sem os mínimos parâmetros, sem uma discussão mais profunda da questão” (Ata da VXXVII Reunião do Conselho, 1997: 20).

<sup>163</sup> A proposta da ABONG foi incorporada no Documento Base (1997, segunda versão:12): “(...) ao definir fim público, não se pode incluir no conjunto do Terceiro Setor, apenas aquelas instituições beneficentes, de caridade, filantrópicas ou prestadoras de algum tipo de serviço estatal (...), de saúde, de educação, de assistência social etc. É necessário incluir também as chamadas ONGs cuja atuação não configura nenhum tipo de complementaridade 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 de 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

Ao final da discussão desse tópico, a proposta 3 sobre a revogação da Portaria da Utilidade Pública foi incorporada à questão 2 e seria considerada pelo GT.

- **Contratos e Convênios**

A única proposta de consenso específico que acompanha as propostas sobre o tema “contratos e convênios” era: “É necessário rever a legislação relativa a contratos e convênios, visando a identificar mecanismos mais adequados de relação entre o Estado e o terceiro setor quando envolvidos recursos estatais” (Documento-Base, 1997, segunda versão: 19).

As contribuições enviadas pelos Interlocutores revelavam que as relações entre Estado e terceiro setor quando envolvidos recursos públicos não poderiam ser regidas de modo adequado nem pelo Contrato e nem pelo Convênio porque esses instrumentos surgiram para regular as relações de sujeitos privados com fins privados entre si; de sujeitos estatais com sujeitos sociais com fins privados; ou de sujeitos estatais entre si. Como se tratava das relações entre sujeitos estatais e sujeitos sociais de origem privada, ambos com fins públicos, estas relações, conclui o documento, deveriam ser regidas por um novo tipo de instituto jurídico que reunisse características dos dois instrumentos existentes mas que traduzisse a relação de parceria entre instituições com fins públicos igualmente, mas de origem diversa (estatal e social) e com natureza diferente (pública e privada).

Este novo instrumento de parceria, segundo os interlocutores, deveria favorecer a publicidade, a transparência, a escolha do parceiro mais adequado do ponto de vista técnico e mais desejável dos pontos de vista social e econômico (tal como possibilita o Contrato), sem, no entanto, introduzir a lógica de mercado em atividades sem fins lucrativos, que não se regem predominantemente por uma racionalidade mercantil. Também não poderia reproduzir a lógica normatizadora do Estado, nem manter os procedimentos que autorizam a escolha discricionária daquelas entidades do terceiro setor beneficiadas a partir da avaliação deste ou daquele órgão governamental (tal como ocorria com o Convênio).

---

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”.

Foram duas as propostas de encaminhamentos:

- “1. Constituir um Grupo de Trabalho para elaborar esse novo instrumento jurídico composta por membros do Conselho da Comunidade Solidária, de organizações do terceiro setor e do Governo Federal (formalmente designados pelas autoridades competentes). Essa Comissão deverá apresentar uma proposta ao Conselho da Comunidade Solidária no prazo de 120 dias.
2. Divulgar entre as organizações do terceiro setor as informações relativas às possibilidades de realização de parcerias com o Estado (áreas, projetos, verbas etc.)” (Documento-Base, 1997, segunda versão: 20).

As discussões sobre as propostas e formas de encaminhamento na reunião convergiram, pois havia consenso entre os atores em relação aos problemas que os convênios causavam tanto ao Governo quanto às OSC. Nesse sentido, destaca-se a fala de Cesare de La Rocca, por resumir o estado da questão. Ele propõe que o conteúdo do instrumento reflita uma ideologia democrática, já que são os recursos que determinam uma relação assimétrica de poder, em princípio. Defendeu a proposta dos interlocutores para realização de concurso público com critérios transparentes, possibilitando a concorrência entre as entidades para resolver o problema da discricionariedade do Governo na seleção das OSC.

- **Mecanismos de Auto-Regulação**

O consenso específico para esse tema propunha: “É necessário estimular a criação de mecanismos de auto-regulação da Sociedade Civil visando a garantir a publicidade e a transparência, e a eficiência e a eficácia, do funcionamento das organizações do terceiro setor” (Documento-Base, 1997, segunda versão: 21).

As justificativas dos interlocutores apontavam que o fortalecimento do terceiro setor exigia o aumento de credibilidade das organizações que o compõem e passava pela necessidade de proteger o público contra charlatães, e salvaguardar o próprio terceiro setor de escândalos que possam comprometer a sua imagem. Por esse motivo, apontavam a criação de instrumentos eficientes e consistentes, que assegurassem maior controle social das ações de

interesse público desenvolvidas pelas organizações do terceiro setor. Por outro lado, interlocutores manifestaram que essa era uma tarefa muito difícil de ser operacionalizada.

Os encaminhamentos sugeridos consistiram em:

- “1. Organizar um amplo programa educativo para vencer o ceticismo que impera em grande parte de nossa sociedade, na mídia e no poder público, quanto à legitimidade das atividades do terceiro setor.
2. Identificar novos mecanismos de prestação de contas, por exemplo: a) criar um tipo de “ISO 14.000”; ou b) implementar ações de prestação de contas que requeiram, por parte da comunidade, ou de outras entidades sem fins lucrativos, um certificado de funcionamento ou algum tipo de aval ou fiança; ou, c) auditorias privadas externas, ou, ainda, d) uma combinação de todos esses mecanismos.
3. Criar a fiscalização e certificação não-governamental, da eficiência, eficácia e qualidade do serviço prestado, a ser implementada de forma independente do Estado.
4. Elaborar cartilhas contendo critérios de avaliação por setor, sempre que possível propondo indicadores numéricos de forma a permitir comparações objetivas e, até, a formação de um ranking (Documento-Base, 1997, segunda versão: 22).

O tema auto-regulação, depois do financiamento, foi o que mais suscitou debate entre os participantes daquela reunião de 6 de outubro de 1997. O interessante é que foi um representante governamental, Ministro Raul Jungmann, que apontou não ser adequado o Estado discutir o tema que dizia respeito totalmente à sociedade e solicitou retirar item da pauta. Pedro Malan, então Ministro da Fazenda, elogiou a proposta, mas se colocou favorável ao Ministro Jungmann, tal como Evelyn Ioschpe, do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), que afirmou concordar totalmente com a posição do Ministro. Atitude inversa teve Jorge Durão (representante da ABONG), que considerava legítima a participação do Estado no debate, muito embora, concordasse com a reserva expressa pelo Ministro de que o assunto caberia às próprias OSC. Átila Roque, representante do Ibase, também estava de acordo com a ressalva do Ministro, porém, afirmou que independentemente da origem dos recursos, quer sejam de origem estatal, de cooperação internacional ou de doações, deveriam ser considerados “públicos”, o que exigia que as ONGs prestassem contas à sociedade sobre como foram utilizados esses recursos. O representante do CNAS, Gilson Dayrell, acrescentou

que isenções e imunidades também eram recursos públicos independentemente de haver convênio com governo (Ata da XVII Reunião do Conselho, 1997:43-50).

- **Mecanismos Institucionais de Responsabilização**

Esse item tinha como consenso: “É necessário implementar mecanismos mais adequados de responsabilização visando a garantir que os recursos de origem estatal administrados pelas organizações do terceiro setor sejam bem aplicados e efetivamente destinados a fins públicos” (Documento-Base, 1997, segunda versão: 23).

Embora existissem dispositivos constitucionais e infraconstitucionais para fiscalização, supervisão e auditoria, tais dispositivos foram considerados inadequados para evitar que recursos públicos de origem estatal administrados por organizações do terceiro setor fossem malversados, mal-aplicados e utilizados com fins privados. A idéia era estabelecer relações com base em direitos e obrigações claramente definidos. O Estado não poderia conceder benefícios fiscais ou repassar recursos para as organizações, sem que estivesse assegurada a boa utilização, a eficiência e a eficácia no mínimo equivalentes às que seriam alcançadas caso o próprio Estado aplicasse diretamente tais recursos. Foi proposto que o administrador da OSC fosse passível de responsabilização institucional (*accountable*), tal como é o administrador governamental. Salientam ainda os interlocutores a participação dos Conselhos ligados às políticas públicas, como possíveis agências de *accountability* no que se refere às organizações do terceiro setor e do próprio Estado (Documento-Base, 1997, segunda versão: 23).

O Documento Base continha os seguintes encaminhamentos:

“1. Identificar mecanismos que responsabilizem os gestores das entidades sem fins lucrativos pela administração dos recursos. Por exemplo: a) uma entidade comprovadamente infratora deveria perder imediatamente o controle de seus ativos; a mesma regra seria aplicada aos dirigentes das entidades que perderiam o controle dos ativos pessoais, tal como na legislação bancária. Após sentença transitada em julgado, tais bens seriam transferidos a outra entidade do terceiro setor, a critério do Ministério Público; b) dirigentes e gestores de entidades do terceiro setor, poderiam ser enquadrados em “crime de colarinho branco”, admitindo-se, inclusive, a perda parcial de direitos civis; c) entidades (e representantes) que participem como membros em conselhos (no exercício da função do colegiado) teriam responsabilidades

equivalentes às do servidor público e estariam pro tempore submetidas a um regulamento semelhante aos dos empregados públicos.

2. Responsabilizar o Conselho Fiscal quanto a prestação de contas da organização em todas as instâncias.

3. Fortalecer os conselhos ligados às políticas públicas como instrumentos que assegurem a publicização dos procedimentos e critérios de alocação e do recebimento de recursos públicos (estatais ou privados).

4. Implementar, para as organizações do terceiro setor, um só relatório anual padrão, integrando informações que digam respeito à Receita, ao Ministério Público” (quando for o caso) e à Seguridade Social (Documento-Base, 1997, segunda versão: 24) .

Os debates dos interlocutores sobre esse tema convergiram para o fato de as propostas, principalmente as exemplificadas no item um, eram “medidas muito drásticas”, no dizer de Donald Sawyer (do Instituto ISPN), e que há inúmeras dificuldades para recrutar conselheiros e dirigentes, que não podem receber remuneração, e que estão sujeitos a penalidades no caso de qualquer infração. O Ministro Jungmann propôs retirar os exemplos do item um e remeter a discussão para o GT. Bresser Pereira chegou a acentuar que o item c desse primeiro encaminhamento era “absurdo, exatamente o oposto do que queremos, que seria não-estatal”. O Ministro da Fazenda, Pedro Malan, afirmou que chegou a perguntar ao Secretário da Receita Federal se aquelas propostas haviam saído de sua equipe: “É bom que conste da agenda, mas creio que não deveria chegar a esse nível de detalhe. Felizmente, não é de responsabilidade do governo” (Ata da VXVII Reunião do Conselho, 1997:63-64). Os participantes membros de OSC também discordaram do tom da proposta. Mas há quem visse nela uma possibilidade, desde que condicionada à contrapartida de recursos estatais. Outros, como Jorge Durão, relativizaram, ressaltando a necessidade de separar as entidades “pilantrópicas” do restante das ONGs.

Em relação à proposta de maior participação dos Conselhos de políticas no controle das ações do terceiro setor, o Ministro Paulo Renato e o Assessor Especial da Presidência da República, Vilmar Faria, sugeriram cautela, pois havia cerca de 90 conselhos no nível federal, com variadas responsabilidades e especificidades, e isso poderia ocasionar problemas. O

governo não queria os Conselhos na proposta, mas esse eram um ponto importante para a ABONG.

- **Doações e a busca de um novo modelo de financiamento**<sup>164</sup>

A proposta de consenso relativa a esse tema foi assim definida: “É necessário viabilizar condições de financiamento para o terceiro setor buscando alcançar um fluxo permanente de recursos capaz de assegurar o funcionamento de suas organizações” (Documento-Base, 1997, segunda versão: 25).

O mecanismo tradicional de incentivo às doações é a dedução da base tributável do Imposto de Renda. As restrições impostas às deduções de doações de pessoas físicas (que não têm nenhuma forma de abatimento) e de pessoas jurídicas, a partir de 1995, constituíam, segundo opinião das OSC, obstáculos à construção da responsabilidade social dos empresários, da filantropia privada e da sustentabilidade financeira das OSC. Em 1995, a Lei nº 9.249 diminuiu o limite de dedução das doações do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica de 5% para 2% sobre o lucro operacional, e a Lei nº 9.250 impediu a dedução de pessoa física. A Lei nº 9.249 equiparou as organizações do terceiro setor de benefício mútuo (como fundações destinadas a empregados) às que perseguem o fim público e introduziu a exigência da Declaração de Utilidade Pública Federal da entidade para que a empresa pudesse realizar a dedução (Ferrarezi, 2001).

Uma das propostas tinha por objetivo aperfeiçoar os mecanismos existentes de incentivos às doações privadas com formas mais eficientes de dedução e de fiscalização. Algumas delas apontavam o limite até 10% para dedução para pessoa jurídica e até 5% para pessoa física. Por outro lado, alguns assinalaram que as formas de financiamento indireto baseadas em mecanismos de incentivo ou renúncia fiscal, dificilmente assegurariam um fluxo

---

<sup>164</sup> A pesquisa “As organizações sem fins lucrativos no Brasil, ocupações, despesas e recursos”, integrante do projeto internacional da Universidade Johns Hopkins (EUA) no Brasil, abordou ocupações, despesas e recursos das organizações sem fins lucrativos no país, indicando (Landim, 1999) que as doações de indivíduos são responsáveis por 14% do financiamento total das organizações, completando-se o perfil dos recursos com 14,5% provenientes do governo, 3,2% provenientes de empresas e 68% de receitas próprias - proporções que estão na média registrada na América Latina. As doações ganham relevo se pensarmos, por exemplo, que não existem incentivos fiscais para doações de pessoas físicas desde 1995, ao contrário do que ocorre na maioria dos países desenvolvidos. Isso indica que há uma mobilização silenciosa de indivíduos que fazem doações.

regular de recursos para o terceiro setor com a equidade desejada, além de reduzir o montante de recursos que poderia ser utilizado no financiamento direto das OSC pelo Estado. Argumentava-se, ainda, que a abertura de exceções pontuais no que tange ao pagamento de impostos não seria capaz de conformar uma política tributária consistente, sendo preferível dotar as organizações do terceiro setor de verbas orçamentárias e/ou constituir fundos que cumprissem um papel financiador das atividades sociais de interesse público. Defendiam estes a mudança completa do sistema existente, com a constituição de um novo modelo mais permanente, estável e consistente de financiamento estatal do terceiro setor.

O Documento Base apontava, assim, para essas duas vertentes, uma de incentivo às doações e outra que propunha outro tipo de financiamento. Vejamos:

- “1. Realizar campanhas de mobilização, voltadas à opinião pública, para incentivar a realização de doações para as organizações do terceiro setor.
2. Realizar campanhas voltadas ao setor empresarial que incentivem a realização de doações para organizações do terceiro setor.
3. Aperfeiçoar os mecanismos de incentivo às doações, estudando outras formas de dedução mais eficientes, além do imposto devido, e que sejam capazes de diminuir os custos a elas associados.
4. Revogar a Lei 9250/95 e elaborar novo dispositivo que reintroduza a possibilidade de dedução, para efeitos de Imposto de Renda, das doações realizadas por pessoas físicas às organizações do terceiro setor, redefinindo um novo limite percentual para a base de cálculo e novos critérios de habilitação dessas organizações para democratizar o acesso a tais benefícios.
5. Revogar a Lei 9249/95, procedendo à revisão do percentual a ser estabelecido para a dedução das contribuições capazes de estimular a filantropia empresarial e a definição de novos critérios de habilitação das organizações do terceiro setor para democratizar o acesso a tais benefícios.
6. Criar um Grupo de Trabalho para propor um novo modelo integrado de financiamento para as atividades de interesse público desenvolvidas pelas Organizações do terceiro setor (dotações orçamentárias, fundos dotais, etc.)” (Documento-Base, 1997, segunda versão: 27).

A discussão entre os interlocutores sobre esse tema foram as mais acaloradas, aflorando as posições conflitantes acerca do tema. Vale a pena debruçar-nos no relato de

alguns dos atores do campo e seus desdobramentos para a tentativa do Conselho da Comunidade Solidária de criar uma aliança entre terceiro setor e Governo.

A primeira fala na reunião foi a do Ministro da Fazenda, Pedro Malan, que se esforçou para demonstrar o interesse do Governo na aliança, mas tinha, ao mesmo tempo, a difícil tarefa de defender o ajuste fiscal. Em sua longa argumentação, primeiro se fixou nos objetivos do Governo no que diz respeito ao controle da inflação e de assegurar condições de crescimento sustentado da economia, com o aumento de produtividade e mudança estrutural, que segundo o Ministro, não se esgotavam em si mesmos, sendo meios para “melhoria continuada das condições de vida da maioria da população, na dupla dimensão de integração ao mercado e exercício da cidadania” (Ata da VXVII Reunião do Conselho, 1997:78). Salientou a importância de dar espaço às iniciativas espontâneas e diversas da sociedade, mas a discussão sobre o uso de recursos públicos para OSC, necessariamente, teria que levar em conta certas restrições, como a necessidade de controlar e reduzir o déficit nominal consolidado do setor público, que era de 40 bilhões de reais, e a necessidade de continuar o processo de dar maior eficiência da máquina arrecadadora, com os princípios de simplicidade, neutralidade e generalidade que deveriam caracterizar um sistema tributário moderno. Frisou que a Receita Federal vinha fazendo, nesse sentido, um trabalho “admirável” em termos de simplificação do imposto de renda da pessoa física<sup>165</sup>.

Posicionou-se contra a revogação pura e simples dos dispositivos legais acerca das isenções porque representavam um “enorme avanço em relação à anterior” e apontou outras formas de aumentar os recursos para OSC, como as propostas que estavam sendo discutidas na rodada, como o voluntariado, uma legislação adequada a contratos de trabalho por tempo determinado, campanhas de incentivo a doações.

O Ministro da Educação Paulo Renato criticou a isenção da cota patronal ao INSS, já que as pessoas que trabalham numa entidade filantrópica, como hospitais, planos de saúde, universidades, que não contribuíram para o sistema, teriam os custos da aposentaria divididos

---

<sup>165</sup> Segundo Pedro Malan: “isso tem a ver com decisões de investimento não só doméstico como também internacional no país e não podemos ter sistemas tributários marcados por isenções, renúncias de toda ordem, que fazem com que não haja transparência e percepção clara da sua simplicidade, neutralidade e generalidade” (Ata da VXVII Reunião do Conselho, 1997:80).

pela sociedade. Como o Ministro da Fazenda, ele também avaliou que as propostas do voluntariado e contratos de trabalho por tempo determinado eram mais interessantes e viáveis, e que financiar ações, via convênios, seria mais transparente do que isenções para o insumo. Essa última proposta foi endossada pelo Chefe da Assessoria Econômica do MPO, Amauri Bier, que propôs uma verificação nos orçamentos dos entes federativos para uma possível substituição de funções que eram feitas pelo poder público e que poderiam ser transferidas ao terceiro setor na implementação. Nessa mesma linha, o banqueiro Pedro Moreira Salles propôs que os incentivos fossem para o *funding* das OSC do que propriamente operação.

Os representantes das OSC iniciaram suas falas e dentre os questionamentos feitos ao Ministro da Fazenda, o destaque foi sobre o que significava em termos econômicos, a eliminação de incentivos às doações de pessoas físicas e qual eram prioridades, já que se havia escolhido o setor social para a redução do déficit. Essas indagações feitas por Sergio Carvalho, da associação Cruzada do Menor, foram endossadas por vários representantes das OSC.

Jorge Durão questiona se haveria consequência no discurso de valorização do terceiro setor “na qual está em jogo a importância do social” (Ata da VXVII Reunião do Conselho, 1997:90). Frisou, em relação à questão do INSS, que essa discussão implicava na revisão do recorte do terceiro setor, com a eliminação das instituições que não eram sem fins lucrativos e que os recursos da cooperação internacional sempre eram superiores aos recursos públicos de Governos. Outros interlocutores, como o representante do Lyons, afirmavam que os resultados dos trabalhos do terceiro setor na comunidade compensariam os gastos do governo.

Rubem César, da associação Viva Rio e Conselheiro, disse que era a primeira vez que ouvia pessoas do Governo conversando sobre os assuntos do terceiro setor com tal nível de conhecimento e fez uma profissão de fé de que chegariam a alguns consensos, embora o tema e o processo de discussão fossem novos. Comentou a preferência do Ministro da Fazenda pelo *funding* orçamentário dizendo que havia um potencial de mobilização de recursos via parceria, pouco explorada. Porém, deveria ser estimulado o investimento da sociedade, pois quando os recursos que saem da sociedade são aplicados em políticas públicas diretamente pelas OSC, acaba por aumentar o volume total de recursos, possibilitando ao Governo uma economia. A aposta na participação, com possibilidade de aumentar as doações, mesmo com a perda de

privilégios, daria para “considerar um *trade-off* que aponta para o futuro e sai da posição” defensiva (Ata da VXXVII Reunião do Conselho, 1997: 99). Por fim, aduziu que com as regras atuais para se chegar a atividade fim “tem-se que ser anjo, quer dizer, sem existência física” pois não se pode pagar pessoal que faz o trabalho com recursos do governo, nem custos administrativos.

Bresser Pereira defendeu a importância do terceiro setor para a sociedade e que muitas das atividades que o Estado realiza diretamente poderiam ser feitas de forma mais democrática e flexível por entidades não-estatais. Defendeu a forma de realização de convênios e parcerias em vez de isenções, como a do INSS, que considerava um escândalo, tal como as deduções que ocorrem diretamente no IR, com os riscos de fraudes. Frisou ainda a necessidade de separar as filantrópicas e as empresas que usam a isenção para seus próprios projetos internos.

Nas tentativas para justificar a necessidade de rever a questão das isenções das deduções, contou-se ainda com as teses de Joaquim Falcão (Conselheiro) relativas a informações, valores e eficiência: “Ao conceder isenções não se está apenas tomando uma decisão econômica, mas uma decisão sobre quais os valores que interessam à sociedade”. Defendeu a necessidade de se ter uma visão sistêmica de todas as isenções para, a partir dessas informações básicas sobre os dados da Receita Federal, se fazer um exercício de racionalidade e valorização para que o consenso pudesse ser alcançado. Cobrou do Governo, como outros o fizeram, aquilo que estava sendo também objeto de discussão para o terceiro setor: transparência. Abordou, ainda, que eficiência no uso dos recursos públicos deveria ser o indicador para definir qual o melhor modo de aplicação, se através do Estado ou do terceiro setor.

Outro interlocutor, João Carlos Silveiro, ressaltou o fato inédito de seis Ministros terem concedido seu tempo ao terceiro setor. Manifestou desejo de a discussão focalizar a simplificação da legislação que atrapalha o trabalho das entidades porque estava parecendo que estavam querendo arrancar dinheiro da área pública, quando na realidade o dinheiro do Estado vem da sociedade.

O Secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, reafirmou que não havia dúvida quanto à importância do terceiro setor e que a questão era a forma de financiar a ação em

relação à “assistência social” e outros objetos de sua atividade. Em seu discurso, disse que três anos antes, o sistema tributário brasileiro estava entre os piores, ineficiente, injusto e obsoleto, com alto grau de sonegação, e que o Governo estava se esforçando para recuperá-lo. Afirmou que não aumentar as deduções, na realidade, refletia a preocupação de dar abertura para a sonegação, não sendo possível o sistema fiscalizar isso. As deduções são “dinheiro público no qual se renuncia a capacidade de decidir quanto à alocação, em que o acesso é frequentemente muito pouco democrático porque quem paga esse tipo de imposto, quem permite doação são empresas tributadas pelo regime de lucro real, grandes empresas às quais não têm acesso os pequenos” (Ata da VXVII Reunião do Conselho, 1997: 113). Mostrou-se disposto a debater e trazer os argumentos do por que das restrições que ofereceram à solução apresentada.

A Presidente Ruth Cardoso, que pouco intervinha, após uma proposta de encaminhamento de um participante, propôs uma aliança entre Governo e OSC nesse tema, concordando que era necessário um sistema de arrecadação transparente e simplificação dos procedimentos de recolhimento fiscal. Defendeu incentivos claros, precisos e transparentes e o incentivo às doações individuais, muito baixas no país, para garantir tanto a participação quanto o controle da ação. O terceiro setor, dizia, dependia do trabalho voluntário como também de dinheiro voluntário para que pudesse existir. Manifestou-se contrária à proposta de fundos orçamentários, sendo, em sua opinião, a distribuição pulverizada de recursos seria melhor porque a responsabilidade é do terceiro setor de captar recursos.

Ao final desta seção, o Conselheiro Augusto de Franco, que também se abstinha de se posicionar posto que intermediava os debates, fez considerações acerca dos debates, prosseguindo na direção de se fazer uma aliança para concretização de um novo modelo de financiamento, não apenas das atividades, “porque se trata de capital social que tem que ser formado a custa do público”. Afirmou que se a proposta de uma nova classificação fosse adiante, delimitando o que é fim público, evitar-se-iam muitos problemas, sonegação, fraudes e possibilitaria avançar na discussão do financiamento direto ou indireto.

#### 4.2.2. Encaminhamentos dos temas na primeira rodada (reunião de 6/10/97)

Passamos agora aos principais desdobramentos da primeira rodada de negociação, resultado da reunião de 6 de outubro de 1997.

Em relação ao primeiro tema, “*Registros e Cadastros Administrativos*”, foi criado um GT com representantes do Conselho da Comunidade Solidária, do Governo Federal e de instituições do terceiro setor para estudar a implementação de um novo modelo classificatório institucional que deveria ser orientado pela explicitação das características peculiares a cada subconjunto de organizações do terceiro setor, simplificação de procedimentos e garantia de uma qualificação e classificação adequadas ao estabelecimento das regras de incentivos e de eventuais parcerias entre as partes. Esse grupo deveria apresentar uma proposta ao Conselho no prazo de 120 dias<sup>166</sup>. Esse GT também ficou responsável por “*Contratos e Convênios*” e tinha por objetivo aperfeiçoar os instrumentos existentes e criar um novo instrumento (Termo de Parceria) complementar e não necessariamente obrigatório (Documento-Base, 1997, versão final: 35). Nesse GT também deveriam ser incorporadas as propostas do tema “*Mecanismos Institucionais de Responsabilização*” (ver resumo no Quadro 2, pág. 173).

Quanto aos “Mecanismos de Auto-Regulação”, um Comitê Setorial do Marco Legal do Conselho da Comunidade Solidária deveria incentivar esse debate, porém ele nunca ocorreu.

As propostas decorrentes do tema *Doações e a Busca de um Novo Modelo de Financiamento* foram remetidas a outro GT que seria formado pelos representantes do governo: Ministério da Fazenda (Secretaria da Receita Federal), Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério do Planejamento e Orçamento, Ministério da Previdência e

---

<sup>166</sup> O Grupo de Trabalho ficou vinculado à Casa Civil e à Câmara de Política Social e era composto pelos representantes do governo: Ministério da Justiça, Fazenda, Previdência, Assistência Social, Saúde, Administração e Reforma do Estado e Conselho Nacional de Assistência Social e Comunidade Solidária; pelos representantes da sociedade civil: Jorge Eduardo Durão (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional), Humberto Mafra (Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento), Dora Bueno (Rotary).

Assistência Social; e pelos representantes da sociedade civil<sup>167</sup>. O Grupo de Trabalho teria 120 dias para apresentar uma proposta ao Conselho da Comunidade Solidária.

A falta de regulamentação do trabalho voluntário<sup>168</sup>, que gerava uma série de problemas na Justiça do Trabalho, foi encaminhado por meio do apoio do Conselho à aprovação da Lei 9608/98 que ainda tramitava na ocasião. Nela o serviço voluntário foi definido como o trabalho realizado por pessoas físicas, não remunerado, sem gerar nenhum tipo de vínculo empregatício, obrigações trabalhistas, previdenciárias ou afins. Ele é extensivo tanto às entidades públicas, quanto às instituições privadas sem fins lucrativos, independentemente de qualquer qualificação, desde que tenham objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou assistenciais, inclusive de mutualidade.

Em relação à falta de informações sobre o setor, a Lei 9790/99 permitiu o acesso gratuito aos cidadãos aos dados cadastrais e outros documentos das entidades e, em 1998, foi criada pelo Conselho da Comunidade Solidária, a RITS - Rede de Informações para o terceiro setor com o objetivo de oferecer informações sobre o setor e o acesso à tecnologia de comunicação e à gerência do conhecimento.

---

<sup>167</sup> Os representantes da sociedade que integravam o GT eram: Silvio Santana (Fundação Grupo-Esquel), Alexandre Fonseca (Rotary), Sérgio Carvalho (Cruzada do Menor), Evelyn Ioschpe (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas); e pelos representantes do Conselho da Comunidade Solidária: Conselheiros Rubem César Fernandes e Pedro Moreira Salles. Na realidade, a proposta que foi realmente discutida foi a preparada pelo Consultor do Programa, Jose Paulo Cavalvante.

<sup>168</sup> Compunham as propostas para o tema “Regulamentação do Voluntariado”: “1) Apoiar a aprovação do Projeto de Lei 1275/95 que dispõe sobre o serviço voluntário. Verificar em que estágio se encontra a tramitação da referida Lei e traçar estratégias de ação com esse objetivo. 2) Apoiar o desenvolvimento do programa nacional de promoção do trabalho voluntário no Brasil que está sendo implementado pelo Conselho da Comunidade Solidária em parceria com os Centros de Voluntariado que estão sendo implantados nas principais cidades do país. 3) Apoiar a criação de programas governamentais de Serviço Civil e estimular o surgimento de projetos-piloto que incorporem a participação do voluntariado em formas de prestação de serviços baseadas na ação cidadã. 4) Estudar a viabilidade de instituir um título de reconhecimento social e valorização do tempo de trabalho voluntário dedicado por pessoas físicas a entidades sem fins lucrativos de interesse” (Documento Base, 1997, segunda versão: *passim*).

## **Quadro 2 - Resumo dos temas e objetivos dos Grupos de Trabalho (6/10/97)**

### **Grupo de Trabalho 1 - Registros e Cadastros administrativos/ Mecanismos institucionais de responsabilização/ Contratos e Convênios**

Problema: Os mecanismos de reconhecimento institucional das OSC não atendem ao propósito de identificação e qualificação adequadas.

Objetivos da revisão: criar critérios simplificados e transparentes para classificar e qualificar as organizações do terceiro setor possibilitando uma base de informações confiável e objetiva que oriente a definição de parceiros e concessão de incentivos governamentais.

Problema: Os dispositivos de fiscalização existentes não são suficientes para exercer o controle da utilização dos recursos públicos pelas entidades do terceiro setor.

Objetivos da revisão: implementar mecanismos mais adequados de responsabilização visando a garantir que os recursos de origem estatal administrados para as entidades do terceiro setor sejam bem aplicados e destinados a fins públicos.

Problema: Esses mecanismos não são considerados adequados às especificidades das organizações privadas com fins públicos. A administração pública não possui critérios objetivos de identificação, seleção, competição e contratação da melhor proposta para celebrar convênios e contratos.

Objetivos da revisão: reformular os mecanismos existentes e criar um novo instrumento mais adequado às especificidades das organizações do terceiro setor para estabelecer relações com o Estado.

### **Grupo de Trabalho 2 - Doações e a busca de um novo modelo de financiamento**

Problema: os mecanismos tradicionais de financiamento das entidades do terceiro setor são os incentivos via dedução do imposto de renda das doações. Mas a normatização dos incentivos fiscais tem sido instável, dificultando a consolidação da prática de doações e garantia de um fluxo regular de recursos.

Objetivos da revisão: viabilizar condições de financiamento para as entidades do terceiro setor buscando um fluxo regular de recursos capaz de assegurar seu funcionamento.

### **Grupo de Trabalho 3 - Contrato de trabalho por tempo determinado**

Problema: as entidades do terceiro setor em geral trabalham por projetos com duração estabelecida, mas a contratação de prestadores de serviços sem vínculo empregatício, por período superior a três meses, torna a entidade vulnerável à ação fiscalizadora e reclamação trabalhista.

Objetivos da revisão: identificar alternativas que permitam às organizações do terceiro setor celebrar contratos de trabalho por prazo determinado, sem prejuízo das garantias fundamentais dos empregados e reconhecendo a condição especial do empregador.

### **4.3. A elaboração da política: os resultados dos Grupos de Trabalho na segunda rodada de interlocução (4/05/1998)**

Nesta seção trataremos da preparação das propostas pelos GT constituídos, da discussão e encaminhamentos feitos na rodada, da incorporação ou descarte das principais sugestões até a elaboração do Projeto de Lei (PL) que foi enviado à Câmara dos Deputados, focalizando os temas que dariam origem à Lei 9.790/99.

A Casa Civil da Presidência da República, por meio da Subchefia Executiva e da Câmara de Política Social passou a convocar os integrantes do GT para os trabalhos, ainda em 1997, tendo como coordenadora a assessora Alexandrina Sobreira de Moura. Mas foi somente no início de 1998 que os GT passaram a elaborar as versões preliminares das propostas. No primeiro encontro daquele ano, o Subchefe Executivo da Casa Civil, Silvano Gianni, deu ao GT de classificação um mandato abrangente para discussão e proposições que julgasse adequado. Afirmou que o governo estava interessado em fazer o que fosse necessário para dotar o país de uma lei moderna e adequada às necessidades da sociedade, mas que eles não fariam nenhuma proposta, aguardando as que emanariam da Interlocução Política (Ata reunião 17/02/1998). Assim, notamos que havia um alinhamento político da Casa Civil com a diretriz da Interlocução Política para constituição de um espaço de construção coletivo.

Durante o processo de elaboração, dois representantes da sociedade, Silvio Santanna e Humberto Mafra, tiveram papel destacado pelas proposições que fizeram e inúmeras sugestões nas versões do PL, pela capacidade de negociar e de atrair mais OSC para o debate e pelo acompanhamento constante dos produtos.

Em reunião do GT1, em 10 de março de 1998, decidiu-se que um *subgrupo* ficaria encarregado de juntar as idéias esboçadas e elaborar uma proposta preliminar para o debate do GT para o problema da classificação/qualificação<sup>169</sup>. Por meio de duas propostas - de Silvio Santanna e outra de Humberto Mafra - se obteve uma síntese feita pela equipe da interlocução

---

<sup>169</sup> Desse subgrupo, formado em janeiro de 1998 por ocasião da reunião promovida pela Casa Civil para organizar os trabalhos, participavam: Humberto Mafra (Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente), Silvio Santanna (Fundação Esquel Brasil), Alexandrina de Moura (Câmara de Política Social do Governo), Eduardo Szazi (Gife), Augusto de Franco e Elisabete Ferrarezi (Comunidade Solidária).

para a reunião. As duas diferiam em relação à denominação, caráter público e finalidade pública, respectivamente. A denominação ‘Organização da Sociedade Civil de Caráter Público’ prevaleceu porque o subgrupo considerou que a finalidade não seria o único critério para qualificar uma organização que tivesse características públicas. O conjunto de características do público seria função da conjunção de dois fatores: a *finalidade* e o *regime de funcionamento* (que também deveria ser público), compreendendo, conforme a Sexta Rodada, a transparência e a responsabilidade, o cumprimento de certas obrigações para com o Estado, a existência de mecanismos de auto-regulação e de mecanismos institucionais de responsabilização (Documento Base, 1998).

Nessas duas propostas iniciais, se nota a preocupação em regular vários aspectos da organização. A primeira delas continha artigos detalhados que versavam sobre registro para qualificação, origem dos recursos, regime funcionamento, finalidade, gestão patrimonial, gestão de RH, prestação de contas, incentivos fiscais e penalidades. Esta proposta gerou vários artigos da lei, como o ato vinculado, as sanções para dirigentes em caso de comprovada malversação de recursos, a obrigatoriedade de ter conselhos fiscais, os princípios constitucionais da administração pública, as regras para gestão e a proibição de remunerar dirigentes. O mesmo ocorreu com a segunda proposta, destacando-se um excesso nas exigências, manifesto na quantidade de documentos e relatórios que eram solicitados para a obtenção do registro; a proposta tinha conteúdos semelhantes a outra: registro, acesso aos incentivos fiscais, exigências contábeis, prestação de contas, e patrimônio. A proibição de vínculos partidários e de realização de auditoria foram alguns dos temas incorporados no Projeto de Lei (PL).

Nessas proposições iniciais das OSC, chama a atenção a complexidade dos temas abordados, a profusão de exigências em relação à documentação, o fato de o registro ser feito na Secretaria da Receita Federal, e certa ingerência do Estado em assuntos que feriam a autonomia das organizações sem fins lucrativos. Talvez, por hábito, ou por excesso de cautela, as duas propostas feitas pelo Fórum e pela Fundação Esquel tinham excesso de regulação, assemelhando-se às exigências dos outros títulos existentes, o que não eliminaria a burocratização do sistema manifestada pelos interlocutores das OSC nos diagnósticos. No

entanto, essas exigências foram bastante “liberalizadas” durante o processo de elaboração no subgrupo, principalmente por influência dos dirigentes do Conselho<sup>170</sup>.

Em 1º de abril, com base nas duas propostas, o subgrupo definiu a minuta que seria analisada pelos outros integrantes do GT, com uma versão mais “enxuta” e sem tantas exigências de documentos. Esse subgrupo atuante, de caráter mais propositivo e operativo, que congregava atores interessados em viabilizar as propostas, possibilitou agilidade na criação das versões do anteprojeto de lei sobre Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público (OSCCP), que eram remetidas aos outros integrantes do GT para apreciação. Foram pelo menos 5 versões diferentes que circularam no GT e entre interlocutores até chegar a que foi apresentada na reunião de 4 de maio de 1998.

O subgrupo responsável pela elaboração de proposta para o Termo de Parceria (TP) estabeleceu como ponto de partida, em 18 de março, o contrato de gestão que acompanhava a Lei 9.637/98 que criou as OS porque ele já tinha passado pelo crivo do governo e da Câmara e também porque focalizava mais o controle por resultados do que das atividades-meio<sup>171</sup>.

A idéia de criar um instrumento de fomento mais adequado às especificidades das OSC se traduziu em dois pontos presentes desde a primeira versão: o monitoramento e a avaliação dos resultados, e os mecanismos de responsabilização dos dirigentes com o objetivo de “garantir que os recursos de origem estatal fossem bem aplicados e destinados a fins públicos” (Documento Base, 1998:12).

A primeira versão do TP circulou com apenas sete artigos, recebeu várias críticas e sugestões e finalmente foi apresentada na rodada com a inclusão das seguintes sugestões de OSC: obrigatoriedade de realizar concursos de projetos; um artigo sobre a indisponibilidade de bem imóvel adquirido com recursos públicos; e determinação de limite máximo para o valor dos TP. A solicitação de retirar os artigos que versavam sobre a exigência de regulamento próprio para compras, sobre indícios fundados de malversação de recursos, e a inclusão de

---

<sup>170</sup> A primeira perspectiva denominamos “restritiva” e a segunda posição como “moderada”. Ver 4.3.2.

<sup>171</sup> O TP que até então não tinha sido trabalhado foi retomado pela equipe de interlocução que convidou alguns membros do subgrupo de classificação para participar, além dos representantes do ISPN, Instituto Sociambiental e Mater Natura. A primeira versão distribuída foi feita por Maria Teresa Silva (consultora jurídica do MARE) e equipe da interlocução, tendo por inspiração as regras do contrato de gestão da Lei 9.637/98 (OS) e os princípios da NGP do MARE.

extensa lista de documentos que deveriam compor o Termo de Parceria foram sugestões das OSC que não foram acatadas pelo coordenador da Interlocação. Essa última proposta, por razões de simplificação e desburocratização; e em relação ao regulamento e mecanismos de controle, por constituírem, na visão dos dirigentes, o *trade off* na negociação com o governo, como tentativa de obter maior autonomia do que os convênios.

A idéia força que presidiu à elaboração do Termo de Parceria foi criar uma alternativa ao controle estatuído na modalidade dos convênios, que é fundado na atividade-meio e na definição do destino que se faz dos recursos. Para isso, a relativa flexibilidade no controle dos meios e a autonomia decisória do gestor, que se pretendia, deveriam ser compensadas pelos mecanismos de avaliação, controle social e sanções no caso de uso indevido de recursos. Pelo menos, era essa a intenção dos seus mentores, para avançar e se diferenciar dos convênios. Nessa primeira proposta, havia uma sugestão para inclusão de um artigo que obrigava o órgão público editar regulamento para o processo seletivo das organizações (concurso de projetos de OSC).

Enfim, no anteprojeto de Lei das Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público apresentado na rodada, já estavam presentes as linhas mestras que continuariam até a versão final aprovada no Congresso Nacional. Muitos artigos não tinham consenso, mas os dirigentes do Conselho resolveram deixar assim mesmo no PL. Por exemplo, o Fórum das ONGs Ambientalistas era contrário à definição do tipo de entidade que poderia obter o título; à inclusão dos princípios da administração pública; à possibilidade de o cidadão pedir a desqualificação com base em provas.

Segundo nota explicativa do Documento Base (1998: 6), os objetivos traçados na sexta rodada estavam materializados na proposta apresentada, que continha: “um novo sistema classificatório que simplifica os procedimentos para registro, possibilitando o reconhecimento institucional das entidades de fato sem fins lucrativos e efetivamente voltadas para produção de bens e serviços de caráter público”. Entendeu o GT que o melhor meio para imprimir credibilidade ao terceiro setor seria mediante “uma lei que qualificasse o subconjunto das que atuam de acordo com fins públicos. Para tanto, seria necessário propor os contornos desse subconjunto ao invés de tentar defini-lo teoricamente a partir do conceito de público”.

Derivou dessa idéia, a conjugação do *regime de funcionamento com a finalidade* e a definição de *tipos de organizações* que podiam ou não pleitear a qualificação.

Antes de conhecer o debate realizado na rodada, vejamos quais são os principais aspectos dos anteprojetos de leis apresentada na reunião de 4 de maio de 1998, elaborados pelos GT, que permaneceriam até a aprovação final (Documento Base, 1998):

- Em relação à qualificação: Critérios de finalidade e regime de funcionamento para obter a qualificação; ato vinculado aos preceitos da lei; Definição dos tipos de organização (finalidades) que poderiam e não poderiam obter o título.
- Em relação ao funcionamento: Vedação às organizações de participarem de campanhas político partidárias; Inclusão de alguns princípios da administração pública; resolução de conflitos de interesse; obrigação de ter um Conselho Fiscal; regras para destinação de patrimônio em caso de dissolução; proibição de remunerar dirigentes; regras para prestação de contas independente do recebimento de recursos.
- Em relação aos controles: precisão de sanções para o descumprimento da lei, sendo conselheiros e dirigentes responsáveis solidários.
- Disposições transitórias: a OSC que optar pelo título deve renunciar automaticamente a outros títulos.

Em relação ao anteprojeto do Termo de Parceria, que foi juntado à parte da qualificação após a reunião:

- Estabelecia o fomento para execução direta das atividades de interesse público; indica as cláusulas obrigatórias para o programa de trabalho que deveria estabelecer as atribuições, responsabilidades e obrigações das OSCCP e Estado, estipular limites orçamentários, objetivos, metas e indicadores de avaliação; previsão de remuneração de pessoal da organização; critérios para fiscalização pelo órgão público; previsão de comissão de avaliação; os responsáveis pela fiscalização em caso de irregularidade devem dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária, estando a OSC e seus dirigentes

sujeitos à indisponibilidade e seqüestro de bens, com detalhamento desse processo; exige publicação de regulamento de compras.

Segundo nota explicativa no Documento Base (1998:15), o anteprojeto sobre incentivos fiscais não havia sido suficientemente discutido antes da reunião. Todavia, seria apresentado à apreciação dos interlocutores na reunião. Aqui já se anunciava as dificuldades de obtenção de consenso quanto ao tema dentro do próprio GT de financiamento.

#### **4.3.1 O debate das propostas dos GT na rodada de 4 de maio de 1998**

Na continuação da sexta rodada, na reunião de 4 de maio de 1998, foram apresentadas propostas pelos GT constituídos. É provável que o fato de terem sido feitas, principalmente, por atores da sociedade civil, que seguiram as diretrizes da rodada de 1997, tenha possibilitado que as propostas dos anteprojetos de leis - em linhas gerais - fossem bem recebidas pelos interlocutores, consideradas adequadas aos objetivos pretendidos<sup>172</sup>. Com exceção do tema financiamento.

As discussões sobre os anteprojetos na rodada focalizaram, principalmente, a necessidade de *remunerar dirigentes* e a *dificuldade de os dois sistemas* conviverem paralelamente (CEBAS/ DUP e OSCIP). Embora não estivesse presente na versão discutida, pois os interlocutores das OSC não haviam chegado a consenso, a remuneração de dirigentes

---

172 Comentários dos interlocutores na reunião sobre a proposta do Termo de Parceria: “Quero dizer que a proposta é excelente (...). Acho que [a seleção] deveria ser artigo para que haja regras previamente definidas sobre como as instituições podem se candidatar a fazer um termo de parceria, de tal forma a evitar que possa haver preferências ou injustiças nesse caso” (Flávio Schuch - (Diretor Ágora)”. (Ata XX Reunião, 1998: 23). “Analisei realmente todo o projeto do anteprojeto, pareceu-me muito bom (...)” Mário Câmera de Oliveira (Presidente do Conselho Nacional de Governadores do Lions Club)” (Ata XX Reunião, 1998:24). “Como quase todos, achamos ótima a proposta (...)” Donald Rolfe Sawyer - (Coordenador do ISPN). (Ata XX Reunião, 1998:25). “Evidentemente estou num regozijo histórico com esse superamento do conceito de convênio pelo termo de parceria (...)” Cesare de la Rocca - (Diretor da Rede de Formadores das ONGs na Área da Infância). (Ata XX Reunião, 1998:26). “Querida fazer minhas as palavras do Cesare e demais, que avançamos de forma importante ao introduzir termo de parceria, só sinto falta na redação do texto do que é a obrigação do órgão público (...)” Evelyn Berg Ioschpe - (Presidente do GIFE). (Ata XX Reunião, 1998:26). “Considero esta proposta um avanço, mas queria apenas destacar a importância de que o que está entre colchetes, na página 14, passasse para o corpo da proposta porque, parece-me, que o instrumento facilitador de parcerias entre organizações da sociedade civil e do Estado não podem deixar de incorporar elementos que assegurem a publicidade e universalidade do acesso a essa facilidade, então, acho importante que seja explicitado o processo seletivo das organizações”. Jorge Eduardo Saavedra Durão - (Presidente da Fase) (Ata XX Reunião, 1998:28).

foi considerado um pleito legítimo pelo Secretário da Receita Federal e acabou compondo o PL enviado à Câmara dos Deputados<sup>173</sup>.

Contrários à tática da convivência entre os títulos, havia os que achavam que isso poderia incorrer num olhar moralista (Cesare de la Rocca - Centro Axé de Defesa e Proteção à Criança e ao Adolescente); ou que os benefícios eventualmente obtidos para as OS CCP deveriam ser abertos aos outros títulos (Joaquim Falcão - Fundação Roberto Marinho); ou que seria incorreto porque não existiam ainda benefícios que atraíssem as organizações para o novo modelo (Paulo Modesto - MARE). Havia os favoráveis, mas com condicionantes: os que achavam que os sistemas legais deveriam coexistir, porém deveriam no futuro apontar para a extinção do antigo, logo, os benefícios não poderiam estar nos dois sistemas ao mesmo tempo para induzir a entrada no novo (Paulo Renato - MEC); os que concordavam com a condição de que o sistema assegurasse vantagens efetivas além da possibilidade de firmar o Termo de Parceria (Rubem César – Viva Rio; Jorge Durão - FASE).

Houve pleitos corporativos para que determinados tipos de organizações entrassem na lista das que poderiam obter o título, como associações de pais e mestres (MEC), e as Organizações Sociais - OS (MARE). Alguns expressaram dúvidas sobre onde ficariam as entidades da educação e da saúde sem fins lucrativos que eram mantidas por outras instituições e empresas (César Soares dos Reis – Lar Fabiano de Cristo, Dora Silvia Bueno - Rotary Club).

O debate sobre financiamento ficou inconcluso: não foi discutido o produto do GT que, na realidade, teve como proposta-base um Anteprojeto de Lei Complementar sobre tributação, incentivos fiscais e outras medidas, elaborado pelo Consultor do Programa, José Paulo Cavalcante. Na reunião, o Secretário da Receita praticamente ignorou a proposta apresentada pelo GT, afirmando não ter nada novo, e foram discutidas apenas suas ponderações sobre um possível aumento da alíquota para dedução de pessoa jurídica e a viabilidade de remuneração de dirigentes. O encaminhamento foi, então, mais um prazo para que o GT pudesse apresentar

---

<sup>173</sup> O GT reconhecia a necessidade e a legitimidade, mas a inclusão da remuneração não era consenso: “No estágio atual das OSC, os problemas derivados de uma eventual eliminação dessa restrição poderiam ser numerosos, envolvendo desde casos de má fé, situações de conflitos de interesse até questões de competência (...). Na medida em que as organizações se tornem efetivamente de caráter público (com participação do público) esse conflito tenderá a diminuir e a restrição poderá ser eventualmente levantada” (Documento Base, 1998: 5).

uma outra proposta que combinasse as ponderações feitas pelo Secretário e pelas OSC na reunião.

Integrantes da sociedade civil alegaram que o Anteprojeto, feito pelo Consultor, fugia ao consenso e ao mandato concedido ao GT, na rodada de 6 outubro de 1997, encarregado de propor um modelo integrado de financiamento. Silvio Santana, Eduardo Szazi (GIFE) e Humberto Mafra (Fórum Brasileiro de ONGs) teceram críticas ao fato de ela ter entrado na regulamentação dos mecanismos de imunidade e de outras questões que não atendiam aos interesses do setor, eram consideradas retrocesso e extrapolavam os objetivos e âmbito do GT e da Rodada. De fato, a proposta do Consultor era ambiciosa em sua tentativa de abarcar assuntos complexos que exigiam diferentes tipos de negociações, em diferentes arenas, como no caso das imunidades - assunto constitucional que afeta as entidades de assistência social, que foram taticamente excluídas da rodada porque poderia gerar resistência de políticos na consecução das reformas que exigiam mudanças na legislação ordinária. A proposta feita por esse subgrupo era manter as questões dos incentivos para as OSCIP e a introdução da alíquota do SIMPLES para OSC.

Em relação ao produto do GT 3, “Contrato de trabalho por prazo determinado”, a diretriz inicial apontava para o fato de as organizações do terceiro setor não terem, na maior parte dos casos, condições financeiras para manter um quadro de pessoal permanente e suportar os encargos trabalhistas resultantes porque trabalham quase sempre por projetos ou programas de duração estabelecida e em base salarial predeterminada. No entanto, a proposta foi descartada porque o Secretário-Executivo do Ministério do Trabalho, Antônio Anastasia, afirmava que não haveria como, juridicamente, distinguir o empregado de uma entidade do terceiro setor do setor empresarial, em vista do tratamento isonômico e universal adotado pela Consolidação das Leis do Trabalho. Como se tratava de matéria constitucional, dificilmente poder-se-ia tentar alguma exceção. Apontou como saída a Lei 9.601 que trata do contrato por prazo determinado, coloquialmente chamado de contrato temporário.

O encaminhamento final da rodada de 1998 foi que haveria consultas bilaterais considerando os argumentos favoráveis e contrários e, no prazo de 20 dias, se fosse avaliado pelos organizadores e pela Casa Civil, que não havia um conjunto de argumentos favoráveis

extremamente significativos, seria aberta outra rodada de negociação. Durante esse período, ainda foram agregadas mais sugestões aos artigos do anteprojeto, mas os dirigentes do Conselho tomaram decisões finais em relação aos temas que não havia se chegado a um consenso e que foram agregados. Nesse sentido, naquele momento, a grande parte das mudanças no texto desejadas pelo Fórum de ONGs Ambientistas e ABONG não foram mais incorporadas, causando conflitos com a Comunidade Solidária. Eles continuariam tentando, mas agora na Câmara dos Deputados.

Em maio de 1998, o anteprojeto foi para a Casa Civil para organização do texto jurídico, onde se iniciou novo debate com a Assessoria Jurídica, que queria compreender as origens de determinados dispositivos. Todo o histórico da consulta aos atores e os objetivos que se pretendia com cada artigo tiveram que ser discutidos com os Assessores, que faziam adendos e sugestões de mudanças. Também compareceram nessas reuniões representantes dos Ministérios que de alguma forma estavam envolvidos ou poderiam ser afetados pela Lei.

A área jurídica da Casa Civil, desacostumada com o tema, fez uma série de questionamentos à equipe da Interlocução e considerou a legislação “duríssima” em relação às exigências de regime de funcionamento e controles. Houve ainda mais uma tentativa do MARE para que as OS pudessem obter a qualificação de OSCCP, o que a Casa Civil achava procedente. No entanto, a posição dos dirigentes do Conselho era contrária, pois se alegava incompatibilidade entre as leis: as OS eram uma entidade mista (governo e sociedade) e enquanto as OSCCP tinham origem na sociedade. O que estava em jogo aqui também era uma posição política, pois as OSC achavam o Programa de Publicização do MARE uma privatização das coisas do Estado, tendo em vista que a primeira fase da implantação das OS foi a transferência de serviços e patrimônio público para OSC, num movimento do Estado em direção à sociedade. As motivações também eram diferentes, a reforma coordenada pelo Conselho tinha objetivo de fortalecer a sociedade e não resolver os problemas de falta de flexibilidade do Estado. Ao final dessa negociação, decidiu-se por algo intermediário, as OS que figuravam no artigo que listava as que não poderiam qualificar-se como OSCIP, foi omitida na versão enviada à Câmara.

Também nessa negociação com a Casa Civil, decidiu-se por não incluir um artigo que obrigava o órgão público editar regulamento para o processo seletivo das organizações (concurso de projetos de OSC) porque a Consultoria Jurídica avaliou que desse modo estaria submetendo o TP às regras de licitação da Administração Pública (Lei 8666/93) o que seria pior do que o instrumento existente (convênios).

Finalmente em 24 de julho de 1998 o anteprojeto foi entregue à Câmara dos Deputados, convertendo-se no Projeto de Lei 4.690/98 (PL).

O PL (anexo IV) enviado mudou pouco em relação à versão anterior (da rodada de maio de 1998), algumas demandas das OSC foram incluídas, foram feitos rearranjos e mudanças na ordem de apresentação, e as alterações feitas pela Casa Civil se restringiram a melhorar o texto de acordo com a técnica jurídica. Substantivamente, as alterações foram:

- As OS não aparecerem na lista que proíbe a qualificação como OSCCP.
- Organizou as regras de funcionamento que estavam dispersas na lei, obrigando que os artigos estivessem expressos no estatuto das entidades.
- Possibilitou a remuneração de dirigentes que estão na gestão executiva.
- O Ministério da Justiça passa a ser o responsável pela qualificação.
- O termo de parceria faz parte da mesma lei, o que o vincula apenas às OSCCP.
- Caso haja bem imóvel comprado com recursos do TP ele deverá ser gravado como inalienável.
- Aplicam-se as normas relativas ao serviço voluntário (Lei nº 9.608/98).
- Permite acesso público a todas as informações pertinentes às OSCCP no Ministério da Justiça.
- As associações ou fundações qualificadas com base em outros diplomas legais, poderão qualificar-se como OSCCP, sendo-lhes assegurada a manutenção simultânea dessas qualificações, até dois anos contados da data de vigência da Lei.

A fim de permitir melhor compreensão dos artigos da lei, suas principais características são resumidas.

- **Objetivos da Lei das OSCCP (OSCIPI)**

A qualificação de OSCCP reconhece uma nova institucionalidade nas OSC que é diferente daquela filantrópica, de base caritativa e religiosa. Essa característica institucional é fundada na defesa de direitos gerais e na promoção de políticas desenhadas e executadas pelas próprias organizações. A idéia era reconhecer o papel diferenciado que as OSC e o trabalho voluntário vinham desempenhando na promoção de políticas públicas.

As outras qualificações existentes não eram consideradas adequadas às mudanças ocorridas no processo de redemocratização brasileiro, em que houve a emergência de novos atores sociais na cena pública, trabalhando em uma pluralidade de campos não abrangidos pelas antigas titulações.

Assim, a partir da qualificação de OSCCP, as OSC têm a possibilidade de ter um título que reconhece seu caráter público. Uma vez que desde a década de 1930 o Estado já declarava como de utilidade pública as associações civis que prestam serviços “desinteressadamente à coletividade”, a novidade do reconhecimento da lei das OSCCP é justamente a finalidade, voltada à sociedade como um todo, e não somente a um coletivo restrito e específico. Embora todas as organizações do terceiro setor, de acordo com o Código Civil<sup>174</sup>, sejam pessoas jurídicas de direito privado que têm em comum o fato de não visarem lucro, nem todas são de interesse público. Portanto, com essa Lei, o Estado passaria a reconhecer que existe um espaço de atuação da sociedade que é pública não estatal.

Para enfrentar os problemas da legislação anterior, o PL simplificou os procedimentos referentes ao reconhecimento institucional das associações como OSCCP, ampliou e definiu as áreas de atuação e estabeleceu critérios mínimos de gestão. Eram objetivos dessa nova regulação:

- permitir às associações com fins públicos o acesso à qualificação, incluindo novas áreas de atuação social;

---

<sup>174</sup> A confusão jurídica é grande na área, pois a Constituição Federal se refere a esses tipos com variadas denominações. No entanto, de acordo com o Art. 44 do Código Civil, “São pessoas jurídicas de direito privado: I - as associações; II - as sociedades; III - as fundações. IV - as organizações religiosas; V - os partidos políticos”. E no Art. 53: “Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos”.

- reduzir os custos operacionais e agilizar os procedimentos para o reconhecimento institucional;
- ampliar, modernizar e flexibilizar a realização de parcerias com os governos, com foco na avaliação de resultados;
- criar mecanismos mais adequados de responsabilização, de modo a garantir que os recursos de origem estatal sejam bem aplicados e realmente destinados a fins públicos (Ferrarezi, 2002).

A qualificação de OSCCP não substituiu as titulações preexistentes<sup>175</sup>. O PL das OSCCP previu inicialmente, em seu artigo 19, o prazo de dois anos para que as entidades pudessem acumular a qualificação como OSCCP, e os outros títulos. A entidade que pretendia ambos os títulos teria de se adaptar às duas normas (ver o Quadro 4, pág. 189, em que uma comparação entre a Lei aprovada e a legislação anterior). Após esse prazo, a entidade que tivesse alguma daquelas qualificações e também a de OSCCP deveria optar por uma delas<sup>176</sup>.

Esse ponto foi a forma encontrada para “facilitar a formação das condições políticas” (Documento Base, 1998:6) que possibilitassem a aprovação do Projeto de Lei, já que não excluiria de imediato a possibilidade de uma OSC que detinha outros títulos pleitear a qualificação como OSCCP, e ser beneficiada com as eventuais vantagens e benefícios que ela trouxesse. Segundo a justificativa do documento, essa foi a tática para evitar a resistência de setores que estavam instalados no regime anterior.

- **Os critérios para a qualificação como OSCIP<sup>177</sup>**

O Projeto de Lei determina a rapidez no ato de deferimento da solicitação porque a qualificação é ato vinculado ao cumprimento das exigências legais. A idéia era garantir

---

<sup>175</sup> Persistiu no quadro do Terceiro Setor a Declaração de Utilidade Pública Federal, fornecida pelo Ministério da Justiça, e o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, outorgado pelo CNAS, além do registro de assistência social.

<sup>176</sup> Tal regime de convivência foi ampliado para cinco anos pela Medida Provisória nº 2.216/2001, contados a partir da data de vigência da Lei 9.790/99.

<sup>177</sup> Optamos por dar a caracterização da Lei tal como foi aprovada para não confundir o leitor tendo em vista que a ordem dos artigos é diferente.

critérios objetivos para a qualificação e atuação rápida da administração pública, impedindo atos discricionários do gestor público e as diligências, diminuindo os custos e colocando às associações a responsabilidade pelo envio da documentação correta<sup>178</sup>. O ato vinculado teve como contrapartida a previsão de punição para o dolo e a fraude (art. 12 e 13 na lei final) e mecanismos de controle interno e externo; em vez de barreiras documentais, optou-se pela verificação dos resultados, quando envolvidos recursos públicos, e por mecanismos de gestão profissional e transparente (Ferrarezi e Rezende, 2002).

O artigo 3º arrola as *finalidades* admitidas, entre as quais pelo menos uma deve ser atendida pela associação que solicita a qualificação. O artigo 2º, por sua vez, arrola as entidades que não podem ter acesso ao título, pelos seguintes motivos: representar interesse privado, individual ou de um coletivo restrito; ter fins lucrativos; prestar serviços que não sejam exclusivamente gratuitos.

Pelo critério de *funcionamento*, cujas determinações obrigatórias estão contidas no artigo 4º, as entidades têm de incluir em seus estatutos algumas normas que regulam a esfera pública social e mecanismos que possibilitem uma gestão transparente e a responsabilização pelos atos praticados em seu nome. A lei indica as exigências mínimas para a gestão da OSCCP, devendo constar do estatuto todos os quesitos do artigo 4º. As exigências e alguns comentários entre parênteses se encontram no quadro 3.

---

<sup>178</sup> Para obter a qualificação, a associação deve apresentar alguns documentos ao Ministério da Justiça, que deferirá ou não o pedido no prazo de trinta dias. O indeferimento de qualificação somente poderá ocorrer quando a entidade não se enquadrar na lista de finalidades, não obedecer ao regime de funcionamento previsto ou quando a documentação estiver incompleta.

### Quadro 3 – Regras obrigatórias para o estatuto de OSCIP

I- a observância dos princípios da impessoalidade, da publicidade, da economicidade e da moralidade (*parte dos princípios constitucionais que regem a administração pública*).

II- a adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes a coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório. (*Essas práticas administrativas visam evitar a obtenção de vantagens de dirigentes*).

III- a constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil, e sobre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os organismos superiores da entidade. (*Definição de um conjunto de obrigações mínimas para que os conselhos fiscais constituam uma primeira instância de controle interno*).

IV- a previsão de que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos da Lei;

V- a previsão de que, na hipótese de a pessoa jurídica perder a qualificação instituída por esta Lei, o respectivo acervo patrimonial disponível, adquirido com recursos públicos durante o período em que perdurou aquela qualificação, será destinado a outra OSCCP;

VI- a possibilidade de se instituir remuneração para os diretores da entidade que respondam pela respectiva gestão executiva, e para aqueles que a ela prestam serviços específicos, respeitados, em ambos os casos, os valores praticados pelo mercado, na região correspondente à sua área de atuação (*A entidade tem a possibilidade, não é obrigatório, de remunerar os dirigentes*);

VII- as normas de prestação de contas a serem observadas pela entidade, que determinarão no mínimo: a) a observância dos princípios e procedimentos contábeis exigidos pelo regulamento do imposto de renda; b) que se dê publicidade, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e aos documentos contábeis da entidade, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão (*Regra para dar publicidade às ações*); c) a realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes se for o caso, sobre a totalidade de suas contas, conforme previsto em regulamento.

A lei disciplina a prestação de contas com publicidade e, ainda, submete o próprio título de OSCIP ao questionamento público. Qualquer cidadão pode requerer judicial ou administrativamente a cassação da qualificação, desde que fundamentado em provas, assim como solicitar relatórios da associação para exame.

O conjunto das exigências da lei como o rigor em relação à responsabilização dos dirigentes, o controle social dos atos da entidade, a exigência de um Conselho Fiscal com poder para proceder à supervisão interna e com obrigação de emitir parecer para aprovação das contas, a proibição de vínculo partidário, os critérios para uma gestão mais eficiente – deveriam funcionar como atributos sinalizadores que a OSC atuava de acordo com os princípios da esfera pública social.

Na versão enviada à Câmara, a lei abriu às associações sem fins lucrativos a possibilidade de remunerar seus dirigentes e ter acesso a uma qualificação institucional, o que não é possível nos outros títulos<sup>179</sup>.

- **O Termo de Parceria**

O Termo de Parceria permite a realização de projetos, instituindo prestação de contas com foco nos resultados e possibilitando o concurso de projetos para o Estado selecionar a entidade parceira. Há uma diferença em relação ao convênio, visto que este permite à associação manter sigilo sobre suas operações, ao passo que o TP implica mecanismos internos e externos de controle. Dentre as cláusulas obrigatórias para execução do TP (Art. 14), está a que determina à OSCIP publicar na imprensa oficial, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público. O monitoramento e a fiscalização da execução do Termo de Parceria é dever do órgão estatal parceiro e, ao seu final, uma Comissão de Avaliação - que deve ser criada pelo órgão estatal parceiro analisa os resultados alcançados, com base nos indicadores estabelecidos pelo programa de trabalho. A Lei é rigorosa no caso de uso indevido de recursos públicos, estando as entidades e seus dirigentes sujeitos a punição severa para o dolo e a fraude (art. 12 e 13).

---

<sup>179</sup> Como o conceito de “não lucrativo” para as leis do Imposto de Renda é restritivo, se optar por remunerar seus dirigentes, a organização não tem direito à isenção (Lei nº 9.532/97, art. 15 e 12 §2º "a") e ainda perde alguns benefícios legais, caso tivesse outros títulos, como a imunidade tributária. Passa a não ter direito à Declaração de Utilidade Pública, ao Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social e à dedução das doações feita por empresas. O princípio é extensivo às entidades de assistência social, porque, para obter a inscrição nos Conselhos Municipais e o registro no CNAS, elas não podem remunerar seus dirigentes. A inscrição nos Conselhos Municipais de Assistência Social é obrigatória para tais entidades, conforme artigo 9º da Lei nº 8.742/93 (LOAS).

**Quadro 4 - Comparação entre OSCIP e outras titulações**

<b>OSCIP VERSUS OUTRAS TITULAÇÕES</b>			
	<b>Lei 9.790/99</b>	<b>Legislação anterior em vigência</b>	
Qualificação	<b>OSCIP</b>	<b>Declaração de Utilidade Pública Federal</b>	<b>Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social</b>
Órgão expedidor	Ministério da Justiça	Ministério da Justiça	CNAS
Processo	Barato, documentação simples	Caro, documentação complexa	Caro, documentação complexa
Deferimento /Indeferimento	30 dias	meses/anos	meses/anos
Reapresentação do pedido	imediate	prazo legal de espera	prazo legal de espera
Perda da qualificação	A pedido de qualquer cidadão com base em evidência de erro ou fraude	não há previsão	não há previsão
Campos de atuação	vários (art. 3º), inclusive defesa de direitos, meio ambiente, microcrédito	serviço desinteressado à coletividade	saúde, educação, assistência social
Admissão	interesse público (geral)	interesse coletivo restrito ou geral	interesse coletivo restrito ou geral
Serviços	apenas gratuitos	gratuitos ou pagos	gratuitos ou pagos
Remuneração de dirigentes	Opcional	vedada	vedada
Participação político-partidária	Vedada	vedada apenas quanto a uso de verbas públicas	vedada apenas quanto a uso de verbas públicas
Regras de gestão	várias, incluindo mecanismos contra favorecimento pessoal	não há previsão	não há previsão
Controle social	forte, qualquer pessoa pode pedir informações no Ministério da Justiça e qualquer cidadão pode analisar os relatórios e pedir a desqualificação	não há previsão	não há previsão
<b>Acesso a recursos públicos</b>	<b>Termo de Parceria</b>	<b>Convênio</b>	<b>Convênio</b>
Antes da assinatura	Conselho de Política Pública do setor é consultado; ao final, participa da avaliação de resultados	não há previsão	não há previsão

Concurso de projetos	Incentivada	não há previsão	não há previsão
Aplicação de recursos	Flexível	rígida	rígida
Controle	por resultados	pela forma de aplicação dos recursos	pela forma de aplicação dos recursos
Avaliação de resultados	Comissão de Avaliação Mista	não há Comissão	não há Comissão
Avaliação interna	Conselho Fiscal	não há previsão	não há previsão
Avaliação externa	auditoria se recursos estatais recebidos ultrapassarem R\$ 600 mil	não há previsão	para faturamento acima de \$1.200.000,00
Responsabilização por mau uso dos recursos públicos	penas severas, indisponibilidade e seqüestro de bens dos responsáveis	devolução de recursos e multa	devolução de recursos e multa
Publicidade	Relatório de atividades e demonstrações financeiras	demonstrativo de receita e despesa quando recebe subvenção	não há previsão
Prestação de contas dos recursos repassados	simples, ao órgão parceiro, obedece à lei 9790/99 e ao Decreto 3.100/99.	complexa, obedece à IN/STN nº 3/93 ou à IN/STN nº 1/97	complexa, obedece à IN/STN nº 3/93 ou à IN/STN nº 1/97

Fonte: Ferrarezi, 2002.

#### 4.3.2 Posição dos atores em relação às principais propostas

Durante o processo de discussão das propostas, os atores se posicionaram segundo diferentes pontos de vista e concepções, de acordo com seus matizes ideológicos e políticos. Para facilitar a compreensão desenvolvemos categorias para classificação, que não pretendem ter aderência com os conceitos originais que denotam, mas sim aquelas que aqui definimos, assumindo os riscos das limitações que a simplificação implica.

Organizamos os pontos de vista dos interlocutores sob quatro perspectivas, embora muitos deles façam composições segundo o tema que está sendo analisado. Há os que possuem uma perspectiva *liberal* - segundo a qual a regulação deve ser mínima, e cuja preocupação é com resultados pragmáticos em termos de isenções e recursos. Estes atores se alinham com a perspectiva corporativa, em relação à questão aos incentivos fiscais. A perspectiva *corporativa* tentava manter ou estender benefícios vantajosos como a isenção da cota patronal para OSC e eram refratárias à rigidez dos controles externos e sociais. No caso do governo, na perspectiva corporativa os atores se posicionavam em defesa da predominância

e controle do Estado nas políticas. A perspectiva *moderada* partilha dos consensos gerais – idéias forças da reforma - orientada para criar condições para o fortalecimento de uma esfera pública não estatal, embora haja diferenças em relações aos meios empregados. Havia também a perspectiva *restritiva*, cuja maior preocupação, por parte do governo, era o ajuste fiscal e o impacto do custo da proposta; e pelo lado da sociedade tratava-se da aplicação rigorosa de regras existentes em outros títulos e normativos da administração pública.

Ao evidenciar e resumir essas diferentes perspectivas percebe-se que o alinhamento dos atores ocorre num *continuum*, e as suas posições variam de acordo com o tema em questão. Nesse sentido, governo e OSC ora partilharam posições no campo, ora se mantiveram em lados opostos. A idéia é demonstrar a complexidade do posicionamento dos atores, cujas preferências não constituem blocos estanques, podendo diferentes perspectivas concordarem em apoiar determinadas propostas e discordarem em outras. Isso possibilita que diferentes alianças sejam tecidas, dependendo do grau de concordância com relação aos detalhes, interesses e meios de implementação. Toda classificação tem seus limites, mas o quadro abaixo pretende demonstrar a complexidade do jogo identificando o apoio em relação aos principais temas tratados. Quando o apoio difere em relação às dimensões apontadas acima eles caracterizam apoio “com restrições”.

**Quadro 5 – Posição dos atores em relação aos principais temas da reforma**

Temas \ Perspectivas	APOIO								Decisão final
	Liberal		Restritiva		Moderada		Corporativa		
	OSC	Governo	OSC	Governo	OSC	Governo	OSC	Governo	
Nova classificação/ qualificação	X	X	X	X	X	X	X (com restrição)	X	Consenso
Ato vinculado para qualificação	X				X	X			Governo
Prazo para convivência dos regimes				X	X (com restrição)	X			Governo
Termo de Parceria	X	X	X	X	X (com restrição)	X	X		Consenso
Mecanismos de Auto-Regulação	X	X	X		X	X	X		Consenso
Mecanismos Institucionais de Responsabilização			X	X	X (com restrição)	X	X (com restrição)		Governo
Doações / novo modelo de financiamento*	X		X		X	X	X		0
Remuneração de dirigentes	X			X	X (com restrição)	X	X		Governo

\*Aqui se trata da proposta genérica e não a do GT, que não recebeu apoio.

Nota-se uma concentração de apoio por parte dos atores na perspectiva moderada, que é onde identificamos a posição do Conselho da Comunidade Solidária. Nesta perspectiva, tanto as OSC quanto o governo, no geral, partilhavam posições favoráveis aos temas que permearam a reforma, diferenciando-se dos meios, da intensidade e os motivos para o apoio. A perspectiva restritiva também esteve bastante presente só que mais do lado do governo, com foco na restrição fiscal, e a posição corporativa, mais pelas OSC. Por fim, há a perspectiva liberal que aglutina mais atores das OSC do que do governo, para esses exemplos e de acordo com nossa definição do termo.

Pelo lado do **governo federal**, destaca-se o fato de o terceiro setor, sua abrangência e significado em termos estratégicos, constituir novidade para a grande maioria dos interlocutores. Vejamos alguns dos posicionamentos e situações encontradas na interlocução dos atores do governo.

#### **Perspectiva corporativa:**

- Parte da burocracia de Estado se ressentia da competição por dotação orçamentária e teme a possível perda de espaço e de poder para as OSC. Esse sentimento surge em meio às resistências em relação à Reforma administrativa, particularmente em relação ao projeto das OS, que representava, para muitos, a privatização de órgãos e serviços estatais.
- Reconhecer a importância das OSC nas políticas era difícil para os servidores públicos no contexto de desgaste da imagem do Estado e do serviço público no início da reforma administrativa. Alguns se referiam às como não tendo condições de desenhar e implementar políticas, sendo estas tarefas exclusivas do Estado.
- Há certa desconfiança quanto ao espírito público das OSC em virtude dos episódios de malversação de recursos públicos (escândalo do orçamento).
- Restrições ao termo de parceria, preferindo a manutenção das regras do convênio.
- Pleitos para que diferentes organizações fossem incluídas na lista das que podem ser qualificar.

#### **Perspectiva liberal**

- Considera a lei muito exigente e dura em relação ao regime de funcionamento e aos controles.
- Considera os mecanismos de auto-regulação um assunto que dizia respeito apenas ao terceiro setor.

#### **Perspectiva restritiva**

- Contrária à questão da dedução no Imposto de Renda das doações feitas por pessoa física e aumento do percentual da pessoa jurídica. A justificativa era combater o déficit

fiscal. A experiência anterior também contribuiu para a descrença nesse mecanismo, pois muitas entidades eram utilizadas para a sonegação de impostos.

- O item que obrigava os órgãos públicos a realizar concursos públicos para a seleção de projetos para o repasse de recursos no Termo de Parceria incorreria obrigatoriamente em licitação.
- Contrária à flexibilização do contrato de trabalho para entidades do terceiro setor.
- Apoio aos mecanismos institucionais de responsabilização, embora com menos rigor.

### **Perspectiva Moderada**

- Contrária a extensão de benefícios da cota patronal para todas as OSC.
- A favor do prazo limitado de manutenção dos títulos antigos e o novo.
- Flexibilizar o instrumento de parceria ao lado dos controles externos e internos rígidos.
- Alinhada com as diretrizes e consensos gerais que orientaram a reforma.

Apresentamos alguns dos argumentos e posicionamentos de parte **dos atores da sociedade civil** em relação às propostas. A experiência pregressa de muitas organizações sem fins lucrativos foi marcada por relações de confronto e oposição ao Estado, o que levou a um processo de discussão complexo. Assumir o projeto como uma construção da sociedade e do governo exigiu, pelo menos durante o processo de interlocução, mudança de discurso de contestação e prática de oposição, para práticas de negociação e articulação voltadas à obtenção de consensos mínimos para a elaboração das propostas. O espaço comum para discussão de um acordo sobre a lei apresentou alguns dilemas: se participassem corriam o risco de pactuarem com um produto que poderia não atender plenamente aos seus interesses ou com o qual não concordavam inteiramente. Por outro lado, não participar significava ficar alheio à defesa dos seus interesses, sem possibilidade alguma de exercer sua influência. Identificamos alguns dos posicionamentos e situações encontradas por parte das OSC:

## Perspectiva corporativa

- A possibilidade de perda dos benefícios adquiridos no regime antigo, ao se optar pela nova qualificação, era um ponto de discórdia. Embora maioria das OSC não estivesse inserida naquele regime, parte delas gostaria de ter o benefício de isenção da cota patronal<sup>180</sup>.
- Apoio ao tema doações e financiamento mas tinha restrições quanto a mecanismos de regulação e controle<sup>181</sup>.
- Há críticas em relação ao fato de a lei ter ficado com apenas um benefício o que não compensaria a perda de vantagens do regime antigo, como a isenção da cota patronal à seguridade social e incentivos fiscais<sup>182</sup>.
- Alguns interlocutores não acreditam na auto-regulação e propõem que sejam utilizados os Conselhos de políticas sociais setoriais existentes como instâncias de controle das OSCIP<sup>183</sup>.
- A nova classificação deveria estar aberta às OSC pertencentes ao regime antigo.
- Favorável ao contrato de trabalho específico para entidades do terceiro setor.
- Pleitos para incorporação de outras entidades na lista das que podem se qualificar.

---

<sup>180</sup> “(O PL) não contempla as conquistas adquiridas pelas entidades de assistência social, especialmente quando portadoras do título de filantropia, que assegura imunidades e isenções fiscais, fundamentais para garantir a viabilização das mesmas (Fórum Estadual de Assistência Social Não Governamental de Porto Alegre).

<sup>181</sup> “Considerou-se inadmissível que não sejam dedutíveis do Imposto de Renda doações para os Fundos de educação, saúde e assistência social e meio ambiente. Nada nesses instrumentos fortalece as entidades na sua autonomia, nada revela a existência de uma firme vontade política de superar as ambigüidades na relação ONGs/Estado através de uma política social forte em que o Estado além de cumprir seu papel insubstituível ainda apoiaria efetivamente o terceiro setor” (ABONG, 23/7/1998: 3).

<sup>182</sup> “A lei ficou sem benefícios para atrair as entidades para o novo estatuto e compensar a perda de vantagens significativas, como a isenção da cota patronal à seguridade social (direito adquirido de algumas entidades). Isso pode levar a uma clivagem entre as entidades educacionais e de assistência social e as demais OSCEP. Um desfecho mais favorável pode ser facilitado pelo mecanismo de transição adotado (dois anos para a opção entre os dois modelos), desde que se vinculem ao novo modelo os devidos benefícios em contrapartida do maior rigor e garantia de transparência visada pela nova legislação” (ABONG, 23/7/1998: 3).

<sup>183</sup> “O tema controle social não está na agenda do governo. O PL fere a estrutura de organização e gestão da assistência social instituída pela LOAS. Não há nenhuma preocupação em instituir ou respeitar uma Política Nacional de Assistência Social e/ou Planos de Ação, favorecendo, ao contrário, ações pontuais, fragmentadas e dispersas” (Promosul).

- A obrigatoriedade de os serviços prestados serem gratuitos era questionada<sup>184</sup>.

### **Perspectiva moderada**

- Defesa da delimitação do campo em que as ONGs se situam e sua autonomia em relação ao Estado.
- Defesa da separação das OSC de caráter público das que se destinam a fins privados<sup>185</sup>.
- Pairam dúvidas sobre o grau de arbítrio que pode existir na seleção de organizações quando governos firmam o Termo de Parceria diretamente com as organizações<sup>186</sup>. Há receio de que as entidades fiquem atreladas aos interesses momentâneos de governo.
- Algumas organizações temem ser cooptadas ou perder sua identidade política, desfigurando seu poder de pressão e cobrança e sua autonomia se receberem fundos estatais. Por outro lado, em virtude da crise financeira decorrente da diminuição das doações externas, encontravam-se premidas, por um lado, pelo temor de perda de autonomia e, por outro, pela falta de recursos.
- Há relativa desconfiança em relação à política de parceria e criação das OSCIP porque isso poderia significar o repasse de responsabilidade do Estado no enfrentamento da

---

<sup>184</sup> “Não existe prestação de serviço de saúde gratuito. Sempre haverá alguém “pagando a conta”, ou mantendo o serviço às suas expensas. O mais conveniente, pensamos, é fixar um percentual de gratuidade (cobrança indireta), já que muitas instituições cobram diretamente daqueles que podem pagar, com o fim de fornecer a prestação de serviços àqueles que não têm condições de fazê-lo. Da forma posta originalmente, as entidades de ensino não formal não poderiam ser beneficiadas pela lei, o que não corresponde ao espírito da mesma” (Fórum, 1998: 3).

<sup>185</sup> “A lista de exclusões do artigo 2º é absolutamente imprescindível para evitar (a confusão) onde se reúnem organizações de natureza jurídica variada e disparatado perfil - como historicamente tem sido o caso das categorias "entidades de assistência social" (Registro CNAS) e, dentre elas, as "entidades de fins filantrópicos" (Certificado), bem como as "instituições de utilidade pública" no âmbito federal. Pode ser vista também por este ângulo, separando decididamente as OSCCP de outras entidades, a proibição expressa de envolvimento em campanhas político-partidárias. O PL somente poderá ser pedra angular na construção de um novo marco legal para o Terceiro Setor na medida em que esta clareza permaneça. Se é impossível alcançar uma boa definição conceitual e o melhor recurso é indicar "quem não é" OSCCP, paciência. O que deve interessar ao Setor é que esses três dispositivos: 1. sejam essencialmente mantidos, sem emendas que os desfigurem no Congresso; e 2. encontrem amparo firme no decreto de regulamentação, em total coerência para com o seu espírito. A identidade das OSCCP, outra bem vinda inovação é o acesso público aos dados reunidos pelo Ministério da Justiça poderá atender, na prática, à tese do “registro único”, endossada por muitos, em nome da visibilidade e transparência pública do setor” (Oliveira, 1998:2, Consultoria a pedido do Fórum ONGs, disponível em [www.rits.org.br](http://www.rits.org.br) Acesso em 23/11/1998).

<sup>186</sup> “Há dois riscos a serem evitados: a avaliação unilateral do produto do trabalho das OSC pelo governo; e o risco de que a Lei deixe aberta a porta para a absoluta discricionariedade da distribuição de fundos públicos através desse instrumento (ABONG, 23/7/1998: 4).

dívida social brasileira, traduzindo a opção pelo Estado Mínimo.

- Defesa da exigência de regime de funcionamento que orienta a gestão, embora o rigor seja criticado<sup>187</sup>.
- Defesa da lei como um primeiro passo na reforma do marco legal do terceiro setor<sup>188</sup>.

### **Perspectiva liberal**

- Os atores viam com receio e preocupação a ênfase dada aos instrumentos de controle e de responsabilização e pregavam a auto-regulação.
- Defendiam mudanças nos incentivos fiscais e novo modelo de financiamento.
- Remuneração dos dirigentes como pleito legítimo.
- Visão pragmática que estava interessada principalmente na questão do financiamento.

### **Perspectiva restritiva**

- Conselhos setoriais existentes deveriam constituir instâncias de controle das OSCIP.
- O mecanismo de obtenção do título de OSCIP deveria obedecer a trâmites burocráticos tal como os anteriores, desconfiando do ato vinculado aos preceitos da lei.
- Prega controle burocrático por parte do governo (relatórios, análise, arquivos etc.)<sup>189</sup>.

---

<sup>187</sup> “A ‘dureza da lei’, pelo fato de, pela primeira vez, vincular finalidade e regime de funcionamento, não assusta as OSC de caráter público (o que não quer dizer que não haja pontos complicados: o fato de administradores e conselheiros serem responsáveis por dolo ou fraude pode dificultar ainda mais a que pessoas se candidatem para exercer esses papéis). (...) Esta é uma vantagem, na medida em que o novo estatuto parece ser de fato inóspito para a “pilarantropia” e para os que queiram fundar ONGs para ganhar dinheiro (ABONG, 28/7/1998: 3). “O artigo 4º introduz pela primeira vez na legislação conceitos importantes mas pouco disseminados, ao referir-se a princípios de gestão cuja adoção só pode ser positiva para o Setor” (Fórum de ONGs).

<sup>188</sup> “É com base nesse alcance declarado que o P.L. OSCIP pode ser entendido como primeiro grande passo, ou como pedra angular, na direção de um marco legal que incluirá outras leis impreterivelmente” (Oliveira, 1998:5, Consultoria a pedido do Fórum ONGs, disponível em [www.rits.org.br](http://www.rits.org.br) Acesso em 23/11/1998).

<sup>189</sup> “É notável que o Ministério da Justiça não receba qualquer atribuição no sentido de assegurar a implementação prática daqueles princípios que as OSCCP ficam obrigadas a abraçar. Isto pode ser uma extraordinária virtude ou o calcanhar de Aquiles do P.L. OSCCP. Não se exigem relatórios ou declarações, para análise e arquivamento; as disposições referentes à supervisão por comissão, à fiscalização compartilhada entre órgãos específicos e o TCU e à responsabilização de dirigentes aplicam-se apenas àquelas organizações que firmem o novo Termo de Parceria com o governo. O monitoramento das OSCCP, está portanto nas mãos da auditoria e da sociedade; e a publicidade dos relatórios é elemento central neste sistema, num avanço político tão bem-vindo quanto surpreendente” (Oliveira, 1998:4, Consultoria a pedido do Fórum ONGs, disponível em [www.rits.org.br](http://www.rits.org.br), acesso em 23/11/1998).

- Para alguns as atividades "de caráter público" listada no artigo 3º teria uma elasticidade exagerada.
- Remuneração dos dirigentes vista com desconfiança.

Vale ressaltar que o eventual apoio da maioria a uma proposta não significou que ela entrasse na agenda decisória (Mecanismos de Auto-Regulação). Por outro lado, as propostas que receberam mais apoio do que restrições (Nova classificação/qualificação e Termo de Parceria) conseguiram entrar. Naquelas propostas em que não houve consenso, ou recebeu muitas restrições dos interlocutores, o governo (no caso, o Conselho) acabou arbitrando o que deveria ou não compor o PL que seria enviado à Câmara (Remuneração de Dirigentes, Mecanismos Institucionais de Responsabilização, Prazo para convivência dos regimes, Ato vinculado para qualificação). Essas questões serão retomadas no capítulo 5.

À medida que o conhecimento do PL ia aumentando, as críticas e as pressões para alterações também cresciam. Algumas das inovações da lei surpreenderam pela desburocratização, vista ora como positiva ora como preocupante. Como era de se esperar, várias expectativas foram frustradas, interesses ignorados e outros incorporados, descontentamento de uns em relação a alguns aspectos e elogios de outros. Até o último momento, as OSC, principalmente o Fórum de ONGs Ambientalistas e a ABONG, tentaram colocar emendas e retirar artigos. Algumas destas propostas seriam incorporadas ao Substitutivo ao PL na negociação seguinte no Legislativo. O processo de negociação agora seria realizado na Câmara dos Deputados.

#### **4.4. Formulação da política: a negociação do Projeto de Lei no Poder Legislativo**

O objetivo dessa seção é identificar, na fase de formulação, os principais conflitos que ocorreram durante a negociação do PL na Câmara dos Deputados, como foram resolvidos e incorporadas ou descartadas as principais sugestões feitas pelo Substitutivo do Relator, até a formulação final da proposta que foi aprovada no Senado.

Em 23 de julho de 1998, o projeto de lei que “Dispõe sobre qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências” foi enviado pela Casa Civil da Presidência da República ao Primeiro Secretário da Câmara dos Deputados. O Projeto de Lei 4.690/98 foi então encaminhado à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público. Em seguida deveria passar pelas Comissões Seguridade Social e Família; e de Constituição e Justiça e de Redação, o que não ocorreu por ocasião do pedido do governo para tramitação urgente.

Deu-se início à etapa de negociações na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, que teve como relator o Deputado Milton Mendes do Partido dos Trabalhadores (PT), principal partido de oposição ao governo. A Comissão, que desconhecia a complexidade do assunto e a discussão que deu origem ao projeto, fez uma proposta de Substitutivo que passou a ser então objeto de apreciação pela equipe da Interlocução e por representantes das OSC (principalmente Humberto Mafra e Silivo Santana), envolvidos diretamente; os GT e os interlocutores da rodada acompanhavam por meio do envio de informações pela Internet e encontros para discussão. Como era de se esperar, as resistências de organizações que não foram objeto da lei (as assistenciais e filantrópicas, como hospitais, escolas, Santas Casas etc.) e dos Partidos de oposição ao governo, se materializaram em propostas, por meio do Substitutivo que passou a ser discutido.

Trataremos dos artigos do Substitutivo, tanto os que modificaram a intenção original dos elaboradores da lei, que foram objeto de barganha, quanto aqueles que melhoraram o texto significativamente, indicando qual foi a solução negociada com a equipe da Interlocução e

OSC que negociaram. No Anexo V, há uma comparação entre o texto original enviado à Câmara e o primeiro Substitutivo com o detalhamento dessas alterações, e a lei aprovada se encontra no anexo IV.

As alterações pelo Substitutivo na redação do **Art. 2º**, que lista os tipos de associações que não podem requerer o título, deixaram o texto mais claro, incluindo uma ressalva com o objetivo de explicitar a vedação requerida. Foram aceitas, embora tenham sido criticadas pelo Fórum: “Não são passíveis de qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público” (O substitutivo acrescentou: “ainda que se dediquem de qualquer forma às atividades descritas no art. 3º desta Lei”). O Fórum de ONGs Ambientalistas considerava esse adendo desnecessário, retirando da lei a “flexibilidade mínima necessária para a evolução do próprio setor, e da Lei” (Fórum, 1998: 1). O inciso V do Art. 2º pregava que as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados não poderiam qualificar-se. A preocupação do Fórum dizia respeito à exclusão de muitas organizações pela definição do que seria o “caráter público”. Consideravam que uma organização das mulheres de determina localidade, ou todas as organizações de combate à AIDs, poderiam ser excluídas segundo esse critério e pregava que casos omissos ou ambíguos deveriam ser arbitrados pelo Ministério Público. Mas essas mudanças feitas pelo Substitutivo permaneceram, pois o entendimento da equipe da Interlocação, que realizou as negociações com a Comissão, era que esse artigo serviria para excluir fundos de pensão e assemelhados.

No **art. 3º**, que trata das entidades que podem requerer a qualificação, o Substitutivo excluiu nos incisos as organizações que prestam atividades, como a promoção do voluntariado; experimentação de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; defesa e promoção de direitos estabelecidos e construção de novos direitos, inclusive os coletivos, difusos e emergentes; assistência judiciária e proteção jurídica gratuita. A equipe da Interlocação considerava essa mudança inaceitável, pois a idéia era incluir setores que teriam uma crescente demanda nos próximos anos e justificada ainda pelo fato de o Estado não ter como desenvolver algumas destas atividades, como a experimentação de novos modelos produtivos ou a luta pela construção de novos direitos. A estratégia era deixar um espaço aberto para as inovações sociais que as

organizações da sociedade civil promovem (Conselho da Comunidade Solidária, 21/01/99:3). No caso da assistência judiciária, o relator entendeu que o projeto de lei poderia sobrepor-se às funções da Defensoria Pública. A proposta foi considerada inaceitável pelos interlocutores<sup>190</sup>.

Como a inclusão das mais diversas finalidades era uma das principais conquistas das ONGs no processo, a volta das finalidades foi acatada pelo Relator na negociação, com a aceitação, por outro lado, pela Interlocação, da modificação feita no mesmo artigo (e nos incisos III e IV), que incluía o princípio da universalização dos serviços, uma proposta da ABONG que visava a garantir que não houvesse substituição (terceirização) dos serviços públicos estatais por aqueles do terceiro setor<sup>191</sup>. A justificativa constante do Relatório da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público sobre o PL (Câmara dos Deputados, 1999:3) afirmava que essa alteração visava também garantir que “toda população, sem diferenças ou discriminações, poder ser alvo do atendimento das entidades; afinal, *este é um dos propósitos da administração Pública*” (grifo nosso).

Já o parágrafo primeiro do art. 3º, incluído no Substitutivo<sup>192</sup>, era considerado desnecessário pelos interlocutores da rodada, visto que o projeto original não revogou nenhuma outra Lei e as áreas sociais deveriam obedecer ao disposto em suas respectivas Leis vigentes, posição essa que o Relator aceitou modificar em seu Substitutivo na negociação (Conselho da Comunidade Solidária, 21/01/99:3). Novamente aqui se revela a influência da ABONG e sua preocupação com o possível descumprimento do Estado de suas obrigações constitucionais.

---

<sup>190</sup> Segundo o Fórum Ambientalista: “Esta é uma supressão especificamente contra aquelas ONGs que atuam nessas áreas (direitos do consumidor, direitos indígenas, direitos da mulher, direitos humanos etc.). Um cerceamento da democracia, do pluralismo e do direito de participação e construção de uma sociedade mais justa. É deveras surpreendente que um deputado do PT suprima este inciso” (Fórum 1998: 7).

<sup>191</sup> O grifo é alteração feita pelo Substitutivo. Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei *observado em qualquer caso, o princípio da Universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações*, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujo objeto social seja dedicado à realização de pelo menos uma das seguintes atividades (*cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades*). O inciso III onde havia “promoção gratuita da educação” o Substitutivo incluiu “promoção gratuita da educação, *observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei:*”. O mesmo ocorreu para saúde.

<sup>192</sup> § 1º Para os fins deste Artigo, aplicam-se as disposições legais vigentes, especialmente as Leis nº. 8.069/90, 8.080/90, 8.212/91, 8.742/93 e 9.394/96, respectivamente, Estatuto da Criança e do Adolescente; Sistema Único de Saúde (SUS); Lei de Custeio da Seguridade Social; Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Embora criticado por OSC, o Substitutivo suprimiu o inciso VII do art. 3º “promoção do voluntariado”, cuja justificativa era plausível e foi aceita pela equipe negociadora do Conselho, tendo em vista a técnica legislativa<sup>193</sup>.

Foram várias as alterações feitas pelo Substitutivo no **Art. 4º**. No inciso I, ampliou a relação dos princípios que deveria reger as OSCCP: além da impessoalidade, da publicidade, da economicidade e da moralidade, acrescentou *legalidade e eficiência*, o que contrariou as OSC e o Conselho. O problema é que a proximidade das OSCCP com as funções precípuas da administração pública fez com que o Legislador entendesse ser necessário colocar os mesmos princípios que a regem já que recebem recursos públicos (Câmara dos Deputados, 1999:3). Essa é uma postura conservadora e restritiva, que ignora a especificidade dos serviços públicos prestados pelo terceiro setor, mas teve que ser aceita como troca para outras questões.

A alteração no artigo 4º, inciso IV, instituiu que em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido seria transferido “exclusivamente às organizações que tenham o mesmo objeto social” no lugar de “outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei”. O problema aqui era a dificuldade de operacionalização em caso de não existir outra organização de mesmo tipo, na localidade. A saída encontrada foi acrescentar ao Substitutivo: “*preferencialmente* que tenha o mesmo objeto social da extinta”.

Em relação ao inciso VI do Artigo 4º, sobre remuneração, a alteração apenas melhorou a redação inicial. Já no inciso VII, letra c, o texto original já previa a realização de auditoria independente, sobre a totalidade das contas, cujos valores seriam fixados no regulamento. O Substitutivo foi mais rigoroso e exigiu que todas as organizações fizessem auditoria externa de acordo com as normas dos Tribunais de Contas, alteração essa rejeitada na negociação. As OSC alegavam que os custos de tal medida eram altos para as pequenas entidades e que a auditoria independente, de acordo com as normas que regulam a matéria, não era sobre a totalidade dos registros, mas sobre uma amostragem. O Fórum de ONGs Ambientalistas propôs que fosse para a regulamentação a definição do universo de entidades para as quais auditoria independente seria obrigatória, segundo o montante do orçamento e volume de

---

<sup>193</sup> Alegava na justificativa do Substitutivo que “o contrato por tempo indeterminado é regra legal, enquanto as demais seriam exceções; por esse motivo, não há que se predeterminar a forma de trabalho, ainda mais, repetindo, ao se tratar de exceção” (Câmara dos Deputados, 1999: 4).

recursos recebidos pela organização. Após a negociação, exigiu-se auditoria independente apenas para a aplicação dos recursos para o Termo de Parceria, e somente a partir de certo nível orçamentário, que seria definido em regulamento.

A alteração feita no **Art. 5º** foi produto de uma das reuniões na Câmara, com algumas OSC convidadas pelo Relator, recém constituídas, que achavam o prazo de 2 anos de existência para a entidade poder pleitear a qualificação como OSCCP muito longo. “Assim, não são privilegiadas as entidades que contam com mais de dois anos, conforme previa o texto original” (Câmara dos Deputados, 1999:4).

O **Art. 6º** acrescenta a realização de “*diligências* que se fizerem necessárias para deferir ou não o pedido de qualificação”, o que contrariava a intenção, justamente, de evitar qualquer possibilidade de discricionariedade do gestor, tal como acontecia com os outros títulos e evitar a criação de mais uma instância que poderia vir a ser clientelista (Conselho da Comunidade Solidária, 1999c:5). Um dos grandes avanços do Projeto de Lei foi o de tornar a qualificação ato vinculado ao cumprimento dos preceitos da lei, mas o Substitutivo, ao propor no inciso III - “O pedido de qualificação somente será indeferido quando ficar caracterizado, a *juízo da autoridade competente, não existir conveniência ou interesse público na qualificação da requerente*” -, abriu uma brecha à autoridade responsável pela qualificação negar pedidos em bases subjetivas, arbitrárias ou por interesses políticos. Por ser rechaçado pela maioria dos interlocutores e distorcer um de seus principais objetivos, esse foi um aspecto que voltou ao teor do texto original, na última fase de negociação.

O **Art. 7º** que se refere à perda de qualificação de OSCCP, a pedido ou mediante decisão de processo administrativo, ganhou acréscimo na redação do Substitutivo, podendo ser feita por via judicial, iniciativa popular ou Ministério Público. A mudança foi aceita pelo coordenador da negociação pelo Conselho, Augusto de Franco, porque ampliou a possibilidade de controle social e institucional das OSCCP. A alteração promovida no **Art. 8º**, que permitia a qualquer cidadão requerer por via administrativa a perda de qualificação teve o

acréscimo da via judicial e também foi aceita pela equipe que negociava, embora sob protestos do Fórum que temia abuso da prerrogativa<sup>194</sup>.

O capítulo relativo ao Termo de Parceria foi o que mais sofreu modificações no Substitutivo, descaracterizando os objetivos iniciais e ignorando um dos principais acordos firmado entre governo e OSC, sendo seu teor considerado inaceitável pelos interlocutores (Conselho da Comunidade Solidária, 1999c:7). A confusão legal que esse texto provocaria no cenário era pior do que existia, o que leva a crer que talvez essas emendas<sup>195</sup> fossem mais resultado de desconhecimento do contexto dos problemas identificados do que apenas reação à novidade que apresentava, numa perspectiva restritiva ou ainda uma tentativa de bloqueio. Inicia alterando a denominação para “Termo de Convênio”, em vez de parceria, o que seria desnecessário já que existia legislação que o regulava (IN 01 de 15/01/97, da Secretaria do Tesouro Nacional) e era o que se buscava modificar. Ao mesmo tempo em que retomava os princípios do Convênio, o Substitutivo o tornava um contrato, já que lhe foi exigida licitação. Nesse caso, também seria desnecessário esse capítulo já que a matéria é regulada pela Lei 8.666/93. Se persistisse o teor de todas as emendas sobre Termo de Parceria teria inviabilizado uma das principais reivindicações das OSC e do Governo que era criar um instrumento de ajuste mais adequado a esse tipo de relação.

A inclusão no **art. 9º** da obrigatoriedade de observar os princípios da administração pública e as normas gerais de licitação, como pretendia o Substitutivo<sup>196</sup>, era o contrário do que se pretendia, ou seja, a maior flexibilidade gerencial. A resistência em aceitar que a esfera pública estava sendo ocupada pelo terceiro setor, ou a tentativa de bloqueio, podem ter ensejado essa alteração, pois ela amarra o Termo de Parceria a tudo aquilo que as entidades estavam reivindicando que fosse eliminado: a imposição de normas e regras que regem a máquina estatal às organizações da sociedade civil, sempre que recebam recursos de origem

---

<sup>194</sup> Alterações do Substitutivo em itálico: Art. 8º Vedado o anonimato, e desde que amparado por fundadas evidências de erro ou fraude, qualquer cidadão (*respeitadas as prerrogativas do Ministério Público*), é parte legítima para demandar, junto às autoridades competentes, a instauração de processo administrativo de perda da qualificação instituída por esta Lei (*requerer, judicial ou administrativamente...*).

<sup>195</sup> Segundo Melo (2006:197), uma emenda é qualquer proposição apresentada como acessória a proposta de lei e visa influenciar as decisões de política pública e, como tal, são iniciativas legítimas no processo legislativo.

<sup>196</sup> O Substitutivo propunha: “Fica instituído o Termo de Convênio para o fomento e a execução das atividades de interesse público, previstas no art. 3º desta Lei, observados os princípios da administração pública e as normas gerais de licitação”.

pública<sup>197</sup>. Por esse motivo, na negociação com o Relator, o dirigente do Conselho propôs novamente a realização de concursos de projetos para seleção de entidades, em vez da licitação, sendo recusada pela Assessoria Jurídica da Câmara, pelo mesmo motivo alegado pela Casa Civil: poderia ensejar a interpretação de configuração de licitação. A proposta do Relator foi rejeitada e a realização de concurso de projetos tornou-se apenas uma *possibilidade* prevista na lei. (Conselho da Comunidade Solidária, 1999c:8). Isso evidencia as restrições colocadas pelo sistema jurídico da administração pública brasileira e suas interpretações.

Decorrente do julgamento que as OSCCP assumiriam atividades terceirizadas do Estado, o texto do Substitutivo inverteu a proposta, recorrendo-se no **Art. 10**, Inciso IV, ao controle do uso dos recursos do orçamento, na contramão do gerenciamento proposto, feito pela análise da eficácia e eficiência dos resultados. Entre a proposta original (a de estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos diretores e empregados das OSCCP) e a do Substitutivo (a de previsão orçamentária, estipulando item por item as categorias de despesas e detalhamento das remunerações de pessoal e benefícios sociais decorrentes do projeto tal como no convênio), acabou resultando uma versão *intermediária*: “a de previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento, estipulando item por item as categorias contábeis usadas pela organização e detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos com recursos oriundos ou vinculados ao Termo de Parceria, a seus diretores, empregados e consultores” (Lei 9.790/99, Art. 4º, inciso IV).

O Substitutivo do Relator também queria obrigar no Art.10, Inciso VI, o envio do TP ao Tribunal de Contas, no encerramento de cada exercício anual. No entanto, o dispositivo legal atual já obriga o órgão público a fazê-lo, sendo desnecessário exigir isto também para a organização, resultando na retirada dessa proposta. Com o mesmo espírito, incluiu no Artigo

---

<sup>197</sup> O Fórum foi severo em sua manifestação: “O Termo de Parceria está sendo criado exatamente para evitar que a ingovernabilidade e a paralisia que afeta a burocracia do Estado seja imposta às entidades. O redator do substitutivo nunca teve uma conversa com relação a este assunto com qualquer pessoa da área; e seguramente, não se deu ao trabalho de ler e entender a "Exposição de Motivos" do PL. Caso contrário, ele estaria ciente das dificuldades que tal imposição cria para as organizações do terceiro setor, e para o próprio governo. A menos que ele saiba exatamente o que está fazendo, e neste caso, represente interesses que não tem nada a ver com as entidades e os movimentos sociais” (Fórum, 1998: 16).

11, a exigência de que Ministério Público e o Tribunal de Contas acompanhassem e fiscalizassem o TP, excluído na versão final, pela mesma razão.

A sugestão do Substitutivo para o parágrafo 1º do **Art. 11** era que a Comissão que analisa os resultados atingidos com a execução do Termo de Convênio fosse composta paritariamente por membros indicados pelas partes, o que foi uma conquista para as OSC. Já na segunda rodada de negociação, sob influência da ABONG, foi acrescentada nessa Comissão de avaliação, os Conselhos de Políticas Públicas, o que não era consenso entre os interlocutores, principalmente do Governo, já que poderia criar dificuldades operacionais. Nesse artigo ainda inseriu no parágrafo 3º a exigência de mecanismos de controle social previstos na legislação que rege o Sistema Nacional de Seguridade Social para os Termos de Convênios destinados ao fomento de atividades nas áreas de assistência social e saúde. No entanto, essa vinculação proposta ao sistema de seguridade poderia criar conflitos jurídicos, decorrente das incompatibilidades entre os dois sistemas como, por exemplo, a questão da remuneração de dirigentes, e foi excluída na versão final. A troca foi feita mediante o texto genérico “mecanismo de controle social previstos na legislação” e a inclusão de Conselhos de Política Pública na referida comissão de avaliação.

Os **Artigos 12 e 13** do PL sempre renderam críticas de OSC à Comunidade Solidária por serem muito severos. No entanto, esse sinalizador de que as OSC não temiam estar sujeitas às penalidades já previstas em lei, decorreu da diretriz emanada na rodada de separar o “joio do trigo”, e serviria como uma justificativa plausível para as barganhas que ocorreriam na Câmara e Senado Federal. O texto original do Art. 12 previa que “os responsáveis pela fiscalização do TP, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública pela organização parceira, darão ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária”. A mudança feita pelo Substitutivo foi aceita, alterando a linguagem e incluindo o Ministério Público com o objetivo de “ampliar os mecanismos de controle em face da atuação dessas entidades”<sup>198</sup> (Câmara dos Deputados, 1999a: 4).

---

<sup>198</sup> Art. 12 da Lei 9.790/99: “Os responsáveis pela fiscalização do Termo de Parceria, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública pela organização

Já o **Art. 13**, sobre a indisponibilidade de bens das OSC e dirigentes sofreu pequenas alterações de redação no Substitutivo<sup>199</sup>, com o acréscimo de “outras medidas consubstanciadas na Lei 4.829, de 02 de junho de 1992, e na Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990”. A justificativa era explicitar a incidência de medidas punitivas previstas na “lei do colarinho branco” e na “lei de inelegibilidades” voltadas para a responsabilização de pessoas físicas responsáveis por irregularidades ou malversação do patrimônio público (Câmara dos Deputados, 1999a:4).

O Fórum de ONGs Ambientalistas e a maioria das OSC consultadas, que já eram contrários ao artigo original - o consideravam injusto e discriminatório contra os dirigentes e as entidades do terceiro setor, - avaliaram que o Substitutivo do deputado Milton Mendes piorou consideravelmente a linguagem do artigo sobre indisponibilidade de bens, explicitando algo que, de qualquer forma, “já era implícito, mas que soa muito mais pesada”<sup>200</sup>.

A modificação proposta no **Art. 14**, e não aceita – a obrigação de a OSC observar os princípios da administração pública e as normas gerais de licitação (artigo 22, Inciso XXVII, da CF) é objeto de polêmica até hoje. Talvez a similaridade com as OS, nesse caso, tenha feito com que o Relator adotasse uma perspectiva restritiva, imaginando que as OSCCP seriam braços executivos do Estado e que, por isso, deveriam seguir as normas para licitação. Justificava que em virtude de receberem financiamento público para projetos, deveriam se submeter aos princípios que norteiam a administração pública (Câmara dos Deputados, 1999a:4). A proposta original reconhecia que as OSC embora de direito privado, pelo fato de ter finalidade pública e utilizar recursos estatais, deveriam ter regulamento próprio para compras, e assim permaneceu na versão final. Essa matéria não estava suficientemente clara

---

conveniada, darão imediata ciência ao Tribunal de Contas respectivo e ao *Ministério Público*, sob pena de responsabilidade solidária”.

<sup>199</sup> “Sem prejuízo da medida a que se refere o artigo anterior, quando assim exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União ou à Procuradoria da entidade, para que requeira ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público”.

<sup>200</sup> Para o Fórum de ONGs: “Esse artigo, no original, já era inaceitável e condenaria a lei ao fracasso; porque ninguém, em sã consciência, vai querer fazer parte do conselho diretor de uma entidade social de caráter público, tendo uma “espada de Dâmocles” como esta pairando sobre suas cabeças, por um idealismo que poderia lhe custar (e à sua família) muito caro” (Fórum, 1998: 23).

na legislação dos convênios, o que permitia às OSC não obedecerem às regras de licitação para compras.

A supressão do **Art. 19** do PL pelo Substitutivo, que estabeleceu o prazo de convivência entre os títulos por um período de 2 anos, findo o qual a entidade deveria optar por um deles, foi justificada pelo Relator pelo receio de que ele afetaria os direitos constitucionais de imunidade e da legislação complementar. No entanto, a imunidade não é um direito irrestrito, ilimitado; é enquadrado em certo regime jurídico<sup>201</sup>. O Poder Executivo não poderia cancelar a imunidade, mas pode desqualificar a entidade como OSCCP caso ela optasse pelo outro regime (Conselho da Comunidade Solidária, 1999c: 11). Estava presente nessa alteração o receio e o temor das filantrópicas que o Projeto de Lei afetaria o direito estabelecido (cerca de 6.000 entidades usufruíam do instituto constitucional da imunidade na época).

A idéia desse dispositivo era atrair, aos poucos, o maior número de entidades para a nova qualificação que deveria ter mecanismos de incentivos suficientemente atraentes para compensar as perdas que elas teriam, ao abandonar o antigo regime, e compensar as mudanças que teriam que promover para poder ser qualificadas como OSCCP. Porém, o único incentivo tangível obtido na lei era o Termo de Parceria, que atraiu novas OSC e em menor proporção as antigas, que findo o prazo de convivência voltaram ao regime anterior.

A maioria das OSC era favorável à supressão do prazo de convivência entre os títulos, mas do ponto de vista do Conselho, não teria sentido criar mais uma legislação para todas, já que o objetivo era justamente criar uma classificação específica e diferenciada das anteriores. O Conselho da Comunidade Solidária acreditava que aos poucos iria conseguir agregar à lei tantos benefícios quanto os de Utilidade Pública, o que acabaria atraindo as ONGs para uma legislação mais moderna e com controles mais rígidos. A maioria das OSC envolvidas era contrária a este dispositivo porque o considerava um problema que deveria ser resolvido exclusivamente pelo governo e em outros marcos legais.

---

<sup>201</sup> O artigo 150 e o 195 da CF dizem que as entidades imunes devem seguir requisitos da lei para beneficiar-se da imunidade, sendo os títulos de "Utilidade Pública" e o "Certificado de Fins Filantrópicos" só alguns dos requisitos para a imunidade.

Nas reuniões realizadas para discussão do Substitutivo, na Câmara dos Deputados, era comum a presença de representantes de outras OSC ligadas ao PT, de Deputados ligados às filantrópicas e de Consultores Jurídicos da própria Casa. Também houve intensa mobilização por parte dos interlocutores e de dezenas de OSC que manifestavam diretamente para o Relator e outros Deputados o descontentamento com as alterações e reafirmavam os compromissos assumidos durante a rodada.

O Fórum de ONGs Ambientistas, embora tivesse inúmeras críticas ao PL, e à Comunidade Solidária por não ter mais aceitado suas sugestões de alterações, manteve mobilizada sua base, emitindo ao Relator e publicamente severas críticas ao Substitutivo 4.690/98. Em 23 de janeiro de 1999, o Fórum manifestou sua opinião ao Deputado Milton Mendes dizendo que ele havia surpreendido a todos os que vinham acompanhando e participando do exaustivo processo de discussões que deram forma ao PL. Afirmava que havia consenso na comunidade de ONGs e que o Deputado talvez, inadvertidamente, “estivesse reforçando a retaguarda do outro time e poderia marcar gol contra em partida decisiva no campeonato”. Chamava a atenção para o fato de os atores terem participado na medida de seu interesse e da prioridade que concederam ao assunto, mas nunca faltou um processo transparente<sup>202</sup>. O Fórum mobilizou suas associadas que pressionassem o Relator para a obtenção de acordo com o governo, porque o Deputado havia ameaçado não aprovar o Substitutivo na Comissão, caso não fosse aceito pelo governo<sup>203</sup>.

O PL enviado à Câmara, evidentemente, continha problemas. Todavia, cada artigo foi produto de discussão e persuasão recíproca de muitos atores políticos e governamentais, refletindo um consenso possível, arduamente construído. Conforme as palavras do Relator na aprovação do Substitutivo: “Em sede de justificação, o Projeto elenca uma gama bastante expressiva de determinantes que conduziram e se fazem prementes na formulação desse novo

---

<sup>202</sup> “(...) o processo era cristalinamente transparente de disseminação de informações sobre o que estava acontecendo, as datas, as agendas e as decisões que seriam tomadas em cada um dos encontros e reuniões entre governo e sociedade. Foram pesquisas, consultas, seminários, livros, site, divulgação na imprensa para subsidiar o processo (...). O processo foi iniciado pela Comunidade Solidária e envolvia diálogo, negociação e construção de consenso Governo /Sociedade (...). Qual é o problema de se dar o crédito aonde ele é devido? Devemos tomar cuidado para que embates político-partidários e ideológicos não obscureçam o discernimento ético (...) (Fórum, 25/01/1999:2).

<sup>203</sup> O Fórum publicou ainda na Internet um texto em que tecia severas críticas ao Substitutivo, em 26 de janeiro, na RETS ([www.rits.org.br](http://www.rits.org.br)).

marco legal (...). O presente relatório traz, portanto, o resultado de uma negociação aberta entre segmentos do chamado terceiro setor e governo” (Câmara dos Deputados, 1999a:1).

Em 27 de janeiro de 1999, após a última reunião de negociação com o Deputado Milton Mendes, ao final de seu mandato (ele não foi reeleito), ele opinou favoravelmente pela aprovação do PL, na forma do Substitutivo. Houve o pedido de regime de urgência<sup>204</sup>, mas na ocasião não houve consenso entre os Deputados para a aprovação do texto, o que levou a uma nova rodada de negociação entre lideranças partidárias, sobre a Lei, agora com presença mais ativa da liderança do PSDB no processo.

Houve emendas aditivas elaboradas pelo Deputado Miro Teixeira (Líder do PDT, da oposição), que demonstrava resistência ao PL. No entanto, após negociação e inclusão de suas emendas, ele passou a apoiá-lo. Diziam respeito à inclusão de um inciso (art. 2º) proibindo as organizações creditícias, com vínculo com o sistema financeiro nacional, a qualificar-se, o que foi aceito, embora redundante. No art. 4º (inciso VII), queria incluir a obrigatoriedade de a prestação de contas dos recursos de origem pública recebidos ser feita aos Tribunais ou Conselhos de Contas. A justificativa do Deputado era que a emenda atendia plenamente ao art. 70 da CF. O produto da negociação permitiu que o texto final indicasse, assim, que ela seria feita conforme determina o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal<sup>205</sup>. E, por fim, a última emenda proposta pelo Deputado e acatada foi a inclusão de inciso (art. 10) sobre prestação de contas, obrigando a publicação, na imprensa oficial, de extrato do TP e de demonstrativo da sua execução física e financeira.

Outras emendas aditivas foram aceitas, porque não comprometiam o teor do texto, destacando-se a inclusão de mais um parágrafo ao Art.10 que obriga a realização de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas antes de celebração do Termo de Parceria. Houve

---

<sup>204</sup> Por esse mecanismo de tramitação são dispensadas todas as formalidades regimentais, exceto as exigências de quórum, pareceres e publicações, com o objetivo de conferir rapidez ao andamento da proposição. O requerimento para adoção do rito de urgência urgentíssima deve ser apresentado pela maioria absoluta dos deputados ou por líderes que representem esse número. Aprovado o requerimento, a proposição, também por maioria absoluta, poderá entrar automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que já tenha sido iniciada a votação de outra matéria ([www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)).

<sup>205</sup> O art. 70 da CF, do capítulo 1, relativo ao Poder Legislativo, institui no parágrafo único: “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária”.

tentativa de estender a possibilidade de celebração do TP a organizações que possuíssem outros títulos, mas não passou na negociação.

O Fórum de ONGs, que até o último momento lutou para que suas propostas entrassem, teve outras duas emendas aceitas, corrigindo a redação do *caput* e do parágrafo único do artigo 3. Todavia, não obteve êxito na tentativa de alteração do art. 13 e do art. 2. O Fórum queria alterar o inciso III, do Art. 2º porque associações e fundações que são instituídas por instituições religiosas, com objetivos diversos da disseminação de suas crenças ou cultos, seriam proibidas de obter a qualificação. Já o Art. 13 era considerado “injusto, draconiano, desnecessário e discriminatório contra as OSCCP em função do rigor inaudito que ele propõe, além de estabelecer instrumentos já existentes na legislação, ele o faz com uma abrangência indiscriminada e um rigor tal, na redação, que irá assustar grande número de pessoas que fazem parte ou estejam considerando a possibilidade de fazer parte da diretoria de uma OSCP”<sup>206</sup> (Fórum, 1999: 23).

A denominação da qualificação mudou de "caráter público" para "interesse público", por sugestão de um Deputado por ocasião de uma Audiência Pública na Câmara, como muitas OSC gostariam, por considerá-la mais apropriada. Nascia assim a denominação Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

Iniciada a nova legislatura, abriu-se nova rodada de negociação, escolhendo-se por acordo entre os envolvidos, o Deputado Marcelo Deda como Relator de Plenário após a aprovação do requerimento de urgência, no final de fevereiro de 1999. O Deputado Ronaldo Cezar Coelho, foi escolhido para operar pela Liderança do Governo e conduzir a articulação do processo legislativo. O Deputado Marcelo Deda do PT, tendo por base o Substitutivo do Deputado Milton Mendes, influenciou favoravelmente a negociação do Substitutivo de Plenário ao PL 4.690/98, que acabou constituiu o texto aprovado em 3 de março de 1999 (ver anexo IV).

---

<sup>206</sup> Segundo o representante do Fórum: “Não conseguimos influenciar o processo no tocante àquelas duas emendas (art. 13 e inciso III do art. 2). Mas isto não quer dizer que a aprovação do PL na Câmara não tenha sido uma vitória do Terceiro Setor e de todos aqueles que vêm trabalhando para um aprimoramento do marco legal das organizações da sociedade civil” (Mafra, 5/03/99).

No Senado, tendo os aliados do Governo o Presidente do Senado Federal, Antônio Carlos Magalhães, e o Relator de Plenário, Senador Edson Lobão (PFL), foi muito mais rápido e fácil o acordo para a aprovação. Destacaram-se os discursos de alguns Senadores por ocasião da votação, que manifestaram ter compreendido a importância do projeto e concorreram para sua aprovação. A Senadora Marina Silva encaminhou e apoiou o PL em nome da oposição. O Senador Pedro Simon em seu discurso, apoiado por Saturnino Braga, considerou o projeto importante, mas deveria ser objeto de considerações mais prolongadas no Senado. A Senadora Marina reforçou as ponderações do Senador, mas apoiou a manutenção do regime de urgência e a votação imediata do projeto.

Assim, no dia 11 de março de 1999, o Senado Federal aprovou o Substitutivo sem emendas, enviando-o para a Sanção Presidencial. No dia 23 de março de 1999, o Presidente da República sancionou a Lei nº 9.790 que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria.

## Capítulo 5 - Análise da política pública: da agenda à aprovação da Lei das OSCIP

Nessa seção analisamos o estudo de caso, utilizando a teoria da modernidade reflexiva e conceitos de políticas públicas, principalmente, categorias criadas por Kingdon para explicar os fatores que se uniram em determinado momento, possibilitando abrir uma janela de oportunidade para a realização da reforma do marco legal do terceiro setor. Também analisamos a janela que se abriu quando da aprovação da lei no Poder Legislativo, tendo por base as características das relações do Executivo com o Legislativo na cena brasileira.

Segundo nossa hipótese central, foi uma combinação particular de fatores que proporcionou a janela de oportunidade para que a reforma do marco legal do terceiro setor e seu produto principal, a lei das OSCIP, entrasse na agenda. A reforma ocorreu de acordo com algumas combinações dos elementos problemas, soluções e decisores, num contexto político propício, e com empreendedores que souberam fazer as conexões entre problema, política pública e política. Assim, elegemos como principais fatores:

A) *Contexto político internacional* favorável a mudanças, principalmente à reestruturação do papel do Estado e revitalização do papel das organizações da sociedade civil na esfera pública, ao lado da intensificação da globalização, neoliberalismo e modernidade reflexiva.

B) *Contexto político-institucional interno* propício, com a mudança de administração no Governo Federal que abriu uma janela de oportunidade, impulsionou mudanças nas prioridades da agenda pública e nas estruturas administrativas, possibilitando a criação de uma nova instituição – Conselho da Comunidade Solidária, ligado à Casa Civil da Presidência da República, cujo programa apoiava a promoção de relações de cooperação entre o Estado e o terceiro setor e parcerias com OSC e empresas privadas.

C) *A atuação política dos empreendedores* que aproveitaram a janela e conseguiram unir a corrente da política e da política pública, sendo capazes de mobilizar recursos de poder e a comunidade de política para trabalhar as propostas para o projeto de lei, revelando capacidade política de persuasão e negociação para a obtenção de consenso durante o processo de especificação de alternativas (na Interlocação Política) e na fase de decisão no Legislativo.

D) *O modo como o problema foi construído* pelo Conselho da Comunidade Solidária e pelas comunidades de especialistas, influenciando a entrada do tema na agenda. A reforma da legislação das OSC tornou-se problema sob o ponto de vista dos valores e da concepção do Conselho que aliava o fortalecimento do terceiro setor à geração de capital social, ambos insumos para o desenvolvimento social.

As principais correntes que influenciam a mudança na agenda, o reconhecimento do problema, a proposta de política pública e a política fluem de modo independente, mas quando há convergência entre elas, principalmente quando ocorre mudança no Executivo/Legislativo, abre-se uma janela de oportunidade que possibilita que uma questão seja incluída na agenda política nacional, principalmente quando há empreendedores que conseguem uni-las (Kingdon 1997:87).

A influência dos participantes nesses três processos, as relações conflituosas nas negociações, as decisões tomadas, o contexto e as conexões que foram feitas são aspectos que analisamos nesse capítulo para testar as hipóteses de trabalho. A análise se concentra em um espaço dialógico específico, aquele gerado pela Interlocação Política, em que OSC e governo participaram na elaboração e formulação da lei.

### **5.1. A corrente política: o contexto em que ocorreu a reforma do marco legal do terceiro setor**

A corrente política que analisamos constitui a soma do contexto político nacional e internacional que naquele momento eram favoráveis à realização de mudanças na agenda de governo, principalmente os temas relativos à reestruturação do papel do Estado e revitalização do papel das organizações da sociedade civil na esfera pública, em cenário de intensificação da globalização e da reflexividade. Kingdon dá mais atenção ao contexto interno. Todavia, no caso analisado, as condições externas contribuíram para a entrada da questão das reformas na agenda governamental, criando um clima que trouxe o Estado para o centro do debate, impulsionado pelo receituário neoliberal em relação à inserção do País na economia global e pelas reformas de Estado.

Os anos 90 colocaram o Brasil na era da globalização, o que impulsionou não só mudanças na organização socioeconômica, mas também na administração pública. Ocorreu uma reordenação dos princípios organizadores da vida social e da ordem mundial, inclusive as transformações do princípio territorial e a do poder, possibilitando a criação de novas formas de organização social internamente e internacionalmente.

Em um primeiro momento da disseminação da ideologia neoliberal, nos anos 80 e início dos 90, sobressaem seus preceitos mais radicais colocando na agenda as reformas de Estado de primeira geração, acompanhada da idéia de fortalecimento da sociedade civil como alternativa “eficiente” aos serviços públicos.

Segundo a teoria da modernidade reflexiva, as transformações da realidade estão relacionadas a processos de abandono, desincorporação e problematização da tradição. A radicalização da modernidade se manifesta na disseminação das idéias de reforma do Estado, por meio do processo de globalização, na ascensão dos novos movimentos sociais e das ONGs e na criação de novas agendas (Giddens, 1991:57-58; 1997: 74).

As interdependências se ampliam e ações cotidianas de um indivíduo podem produzir conseqüências globais e vice-versa. Segundo Giddens (1997: 75), agrupamentos intermediários de todo o tipo, inclusive o Estado, não desapareceram em função dessas conexões, mas tendem a ser reorganizados ou reformulados.

O Estado tornou-se menos capaz de proporcionar o controle central centralizado da vida econômica, ao mesmo tempo em que as capacidades soberanas da nação tornaram-se debilitadas por uma mistura de globalização e reflexividade social e institucional. O poder e o papel do Estado-nação territorial tradicional entraram em declínio, ao mesmo tempo em ele é chamado a desenvolver um novo conjunto de tarefas (embora o debate ainda não esteja concluído sobre quais são elas e como são definidas), passando a utilizar novos tipos de organização para viabilizar suas funções. Para Beck (1997: 54), o enfraquecimento do Estado é apenas o outro lado da auto-organização e da subpolitização da sociedade.

Aumentou o grau de fragmentação das decisões políticas do Estado, tendo agora que dialogar tanto com redes transnacionais governamentais e não governamentais quanto com organizações e forças internas. Aumentou o grau de fragmentação das políticas públicas que passam a ser exigidas para atender a necessidades dos cidadãos, a demandas e interesses de

grupos específicos e para a resolução de problemas novos. A gestão e a política tornaram-se mais complexas e sofrem influências e injunções de fora da arena governamental, gerando interdependências. O Estado democrático se abre ao diálogo com os múltiplos atores que passam a interferir, reivindicar, pressionar ou demandar políticas ou mudanças delas, exigindo maior capacidade de negociação dos interesses sociais.

Com as reformas de Estado entra em jogo a redefinição das funções (diversificadas, mínimas, amplas) e do tipo e a abrangência de seu poder (limitado, amplo). Não se tratava apenas de redefinição das áreas de responsabilidade governamental, mas também do questionamento das instituições que duravam mais que sua utilidade.

A partir do debate sobre a crise que abatia o modelo, nos países europeus e nos EUA, foram surgindo reformas de Estado e administrativas que foram sendo disseminadas pelo mundo em suas variadas vertentes. O Brasil estava imerso na tentativa de implementar as reformas propostas pela Constituição de 1988 e pelo processo de redemocratização. Só que aos problemas da implementação de um modelo de proteção, inspirado nos Estados de Bem Estar Social europeus, se somavam os problemas estruturais que o financiavam e o sustentavam politicamente, trazendo outra agenda simultânea, com novos desafios advindos da globalização, modernização e crise fiscal para o País. Foi nesse panorama político que a idéia da reforma de Estado chegou ao Brasil, sob a influência da ideologia neoliberal para a área econômica e com recorte mais ao centro, com a NGP, na reforma administrativa. O Brasil adentrava na era das reformas.

A dinâmica política interna em que ocorreu a reforma do marco legal do terceiro setor também foi propícia à ocorrência de mudanças por vários motivos.

Em primeiro lugar, o Governo aproveitou a janela de oportunidade com as eleições para o Executivo em 1995, e a conseqüente mudança de administração federal, para gerar mudanças institucionais, dentre elas, a criação do MARE e suas políticas de reforma da gestão pública, e a criação do Conselho da Comunidade Solidária e suas políticas de parceria. Desse modo, foi possível que novos temas entrassem na agenda governamental como o ideário de participação ativa das OSC e dos cidadãos na promoção do desenvolvimento social. Tanto o Presidente da República, quanto a Presidente do Conselho da Comunidade Solidária eram favoráveis à participação de OSC em atividades públicas, o que em si, já constitui um

poderoso formador de agenda. O poder de agenda refere-se à capacidade de determinado ator influenciar ou determinar as alternativas consideradas nos processos decisórios, em relação ao conteúdo e aos procedimentos a partir dos quais tais alternativas se convertem em decisões políticas (Figueiredo, e Limongi, 1999 apud Inácio 2006: 170<sup>207</sup>).

Segundo, os indicadores nos campos político e econômico também eram positivos: o sucesso do Plano Real em termos macroeconômicos, revertendo a escalada inflacionária vigente desde a segunda metade dos anos 80, influenciou na eleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso que venceu já no primeiro turno, obtendo 54,27% dos votos válidos. Com essa vitória, o Presidente conseguiu estruturar uma frente de apoio político no Congresso Nacional, congregando, à exceção do PT, todos os grandes partidos políticos nacionais (PSDB, PFL, PMDB, PTB e PPB), em condições de aprovar os projetos enviados ao poder legislativo (Silva, 2003:128). A eleição em primeiro turno e o início da nova legislatura propiciavam assim legitimidade e condições para aprovação de reformas.

Terceiro, a abertura propiciada pela Constituição de 1988, que possibilitou novas formas de participação em políticas sociais por meio de Conselhos. A ascendência das formas alternativas de provisão de políticas sociais, com parcerias entre setor público e setor privado sem fins lucrativos, que eram experimentadas nos governos locais desde a segunda metade dos anos 80, passam a fazer parte do discurso progressista, que aliava essa prática à reforma do Estado. Em decorrência da influência desse discurso e da reforma gerencial, a partir dos anos 90, novos arranjos institucionais de políticas passam a ser incorporados e incentivados em programas do Governo Federal<sup>208</sup>.

A reflexividade estimula a interrogação das formas sociais e a crítica ativa, gerando maior autonomia dos indivíduos e possibilitando alternativas de escolha para a ação. A sujeição dos indivíduos passivos ao Estado não ocorre mais como na modernidade simples. O

---

<sup>207</sup> Figueiredo, Argelina e Limongi, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. RJ, FGV, 1999.

<sup>208</sup> O Programa de maior sucesso, que existe desde 1984, é o Programa Nacional de DST/Aids, uma parceria entre governo e OSC, procedimento inédito em políticas de saúde no Brasil. O que explicaria como o problema entrou na agenda do governo federal como política pública, com participação da sociedade civil na sua elaboração e implementação, foi a intensa mobilização e luta das ONGs de DST/Aids, desde o início da década de 80. Além deste, podemos citar o Ministério da Justiça (programas ligados à garantia de direitos das crianças e dos adolescentes), Ministério do Meio Ambiente e Ibama, Ministério da Previdência e Assistência Social, Ministério da Educação (alfabetização de adultos, voluntários na escola), e Ministério da Saúde (Programa Agentes Comunitários de Saúde) dentre os principais.

mundo da alta modernidade, que é mais aberto e contingente, tanto abre novas oportunidades quanto apresenta novos perigos e tipos de incalculabilidade (riscos artificiais como aquecimento global, terrorismo, desemprego estrutural, insegurança, desconfiança nas instituições etc.), ambos exigindo novas abordagens. Ao mesmo tempo em que a reflexividade, e todo conhecimento acumulado, tornam-se elementos constituintes no mundo social, os cenários também se tornam mais complexos e menos controlados (Giddens, 1997: 76-77). O aumento da autonomia de ação propicia o crescimento de organizações privadas voltadas ao interesse comum, que passam a ocupar o espaço público, antes monopólio do Estado, e está ligada à pressão pela democratização da esfera política, pela participação cidadã, e à ação de novos movimentos sociais. O terceiro setor começava a ganhar visibilidade nas arenas da sociedade e da política, ao lado de outros grupos organizados.

Num mundo de reflexividade social intensificada, a informação produzida por especialistas não é mais confinada e passa a ser interpretada rotineiramente e a ser influenciada por indivíduos leigos (Giddens, 1991:57). Os sistemas de especialização descontextualizam-se e descentralizam-se, abrindo-se para qualquer pessoa que tenha as condições para captá-los. Desse modo, eles podem estar alocados em qualquer lugar e a confiança moderna nos sistemas especialistas torna-se ativa e não passiva (Giddens, 1997: 106).

Na interpretação de Beck e Giddens, os sistemas especialistas tornam-se abertos ao debate e à contestação democrática por parte da população leiga, constituindo esferas públicas, emergentes e descentralizadas. A reflexividade para esses autores envolve a transformação dos sistemas especialistas nas esferas públicas democraticamente dialógicas e políticas. Os atores sociais apropriam-se deste conhecimento especializado democraticamente validado e global em sua extensão (Lash, 1997:255; 241). Áreas clássicas da política podem ser deslocadas e delegadas à subpolítica organizada da sociedade (Beck,1997:55), alternativa essa que estava disponível para a ação na época da reforma do marco legal.

Quarto, a reforma administrativa entra na agenda quando o Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, convida o Professor Bresser Pereira para ocupar o MARE, criado especialmente para a função. Isso gerou um clima propício à formação de comunidades de especialistas sobre a gestão pública que passaram a discutir as propostas contidas do Plano

Diretor da Reforma do Estado, bem como outras reformas em curso. Desse modo, a reforma do Estado entrava na agenda de decisões (da previdência, tributária, administrativa), com vários opositores dentro e fora do governo. A reforma administrativa proposta pelo MARE demorou três anos para ser aprovada pelo Congresso porque não houve consenso no governo inicialmente em relação ao projeto e faltou apoio de lideranças ligadas ao Presidente da República, como o Chefe da Casa Civil, pessoa chave para que o tema fosse bem articulado no Executivo e Legislativo (Gaetani, 2005; Martins, 2003).

A reforma proposta pelo Plano Diretor da Reforma do Estado, com o Programa de Publicização, trouxe consigo o tema das parcerias do Estado com o setor público não estatal nas políticas públicas, dando visibilidade à questão em nível federal.

Essa idéia da participação do setor público não estatal do MARE se somou à proposta do Conselho da Comunidade Solidária, cujo ideário voltado para o fortalecimento da sociedade civil possibilitou que o tema da reforma da legislação relativa ao terceiro setor entrasse pela primeira vez na agenda decisória do Governo Federal, de modo organizado e sistemático. A concepção favorável à promoção de relações de cooperação entre o Estado e a OSC, presente desde o início na proposta programática do Conselho, constituiu uma mudança considerável se comparada à relação antagonista predominante desde a ditadura militar. O pressuposto da disseminação de novos arranjos institucionais pela Comunidade Solidária era que a reconstrução do Estado passava pelo fortalecimento e pela publicização de suas ações e, por isso, envolvia também a redefinição de suas relações com a sociedade civil.

O investimento na organização e no fortalecimento da sociedade civil era considerado um valor ligado à democracia e uma condição para propiciar um ambiente favorável ao desenvolvimento social. A partir desse projeto político, o Conselho criou espaços de diálogo entre Estado e sociedade, aproveitando-se da reflexividade da subpolítica para gerar alianças e incentivar parcerias.

Essa postura se diferenciava da atuação tradicional das ações das políticas sociais, marcada pelo assistencialismo, cujo principal aparato institucional – LBA - foi extinto sob protestos. Para o Conselho, os beneficiários das políticas públicas deveriam ser tratados como sujeitos de sua cidadania e o papel do Governo deveria ser o de criar condições para desenvolver capacidades humanas e sociais que permitissem o acesso da população, em

situação de pobreza, às políticas estruturantes e de satisfazer necessidades a partir de seu próprio envolvimento em processos participativos em que pudessem opinar e tomar decisões sobre seus destinos. Havia, assim, uma tentativa de configurar políticas públicas em que o Estado não fosse o único a gerar solidariedade e ofertar serviços, mas que assumisse a articulação de políticas públicas protagonizadas pelos novos atores. Reconhecia-se, assim, a reflexividade das OSC e o papel político e institucional que tinham conquistado no processo de democratização do País.

Houve convergência nas diretrizes de ambas as instituições (Conselho e MARE), muito embora existissem diferenças significativas entre objetivos e suas políticas que resultaram em diferentes trajetórias. O Plano Diretor da Reforma do Estado organizou o debate sobre o Estado e a gestão pública, criou várias agendas, e incentivou muitas ações de modernização. Mas seu foco, quando apresentava novos formatos institucionais como as OS, era resolver problemas e contornar limites do aparato burocrático e legal do Estado. Como vimos, a perspectiva do Conselho se posicionava do ponto de vista do fortalecimento da sociedade civil visando ao desenvolvimento social.

Portanto, o que se destaca na corrente política, tanto interna quanto externamente, foi uma conjuntura propícia à realização de mudanças na agenda governamental, abrindo uma janela de oportunidade que seria aproveitada pelo Conselho para a geração da reforma.

## **5.2 A identificação do problema e a agenda**

O reconhecimento de problemas não é suficiente para um tema entrar na agenda, mas constitui um passo crítico para o estabelecimento dela. No caso do estabelecimento da agenda da reforma do marco legal, não se tratava de crise, não era problema urgente, nem o tema terceiro setor mobilizava a opinião pública, mas interessava à viabilização do projeto político do Conselho da Comunidade Solidária. O processo de construção das alternativas na Interlocação se pautou, até certo ponto, pela lógica dos problemas, com as consultas aos interlocutores. Porém, a escolha dos dirigentes foi, também, política, indicando que a organização tinha preferências e procurava oportunidades para implementar determinadas políticas públicas. Assim, houve uma combinação entre a corrente de soluções e a corrente de problemas.

A trajetória dos dois mais importantes empreendedores do Conselho, militantes de OSC durante a ditadura militar (ver 5.3.1), e o lugar que ocuparam, próximo ao núcleo decisório da Presidência, também influenciaram a entrada na agenda.

A reformulação da legislação tornou-se prioritária na agenda por conta da importância que o tema tinha no projeto que a Comunidade Solidária tentava difundir. O terceiro setor era considerado estratégico para o País em virtude da sua capacidade de gerar projetos, assumir responsabilidades, empreender iniciativas e mobilizar recursos necessários ao desenvolvimento social<sup>209</sup>. Nesse sentido, a solução estava em busca de problemas que pudessem ser conectados.

O principal diagnóstico do problema, que vinha sendo amadurecido pela comunidade de política das OSC e foi absorvido pelo Conselho, apontava que a legislação era inadequada e obsoleta porque não reconhecia nem abrangia fenômenos contemporâneos como as áreas que as ONGs atuavam (desconsiderava a diferenciação interna do terceiro setor e os problemas relacionados tal como a concessão e obtenção de reconhecimento institucional por meio de títulos); a inexistência de instrumento jurídico adequado para a realização de cooperação entre Estado e OSC; e a não existência de controles públicos e sociais das OSC para coibir eventuais abusos e para permitir publicização (Conselho da Comunidade Solidária, 2002b).

Desse modo, a inadequação da legislação antiga passou a ser definida como um problema para o fortalecimento do terceiro setor e algo deveria ser feito para mudá-la. Deveria ser promovido um direito público que fosse mais adequado à combinação entre Estado e OSC na promoção de políticas. O problema foi, assim, relacionado a um projeto político, à promoção do desenvolvimento social, ganhando outro *status* e influenciando o tratamento das questões (Kingdon, 1995: 198).

---

<sup>209</sup> “No Brasil, este universo ainda é pouco conhecido e valorizado. O conhecimento acumulado pelas organizações do Terceiro Setor em seu trabalho junto a grupos sociais vulneráveis e na experimentação de formas inovadoras de enfrentamento da pobreza e da exclusão não tem sido devidamente aproveitado pelo Estado. Não há um estímulo sistemático ao estabelecimento de relações de parceria e colaboração entre organizações do Terceiro Setor e órgãos governamentais na promoção do desenvolvimento social. Não há tampouco incentivos adequados ao investimento social das empresas nem reconhecimento da importância da participação voluntária dos cidadãos” (Documento-Base, 1997, segunda versão: 9).

A formação de idéias que estava ocorrendo paralelamente, no âmbito das OSC, e o seu apoio à reforma, também exerceu influência favorável, pois segundo o modelo da *lata de lixo* (garbage can), a popularidade de uma determinada solução afeta os problemas que estão sendo considerados, e conseqüentemente a oportunidade de selecionar uma política.

Diferenças na concepção do problema ou na forma de resolvê-lo podem impedir que se complete o ciclo e se converta em programa. Entre o passo que liga a discussão pública ao problema e deste à agenda sempre poderá haver fugas e não se consegue captar toda a riqueza e complexidade da discussão (Lahera, 2004: 11).

Os problemas podem ser enfrentados de diversas maneiras e com diferentes instrumentos (Villanueva, 1992: 31). A concepção do problema construída pelos dirigentes do Conselho foi aceita pelas autoridades governamentais e estava de acordo, no geral, com as comunidades de política que vinham discutindo a questão da legislação, aspecto esse fundamental porque apresentava um diagnóstico e propostas relativamente discutidas. O Conselho conseguiu obter aceitação dessa comunidade para dar início à discussão sobre a reforma.

Na discussão ocorrida nas rodadas de interlocução, alguns dos problemas identificados pelos interlocutores foram excluídos do processo decisório por motivos que discutimos:

- porque os participantes foram capazes de apontar problemas, mas nem sempre soluções factíveis, diminuindo as chances de esses entrarem na pauta de decisões, como foi o tema do contrato de trabalho por tempo determinado (Lahera, 2004:10 e Kingdon, 1995);
- por falta de consenso entre os atores, já que as diferenças na concepção do problema ou na forma de resolvê-lo podem impedir que se complete o ciclo e se converta em programa, como foi a questão da auto-regulação do terceiro setor (predominou a perspectiva liberal) e do financiamento (em que predominou a perspectiva restritiva);
- por não serem da jurisdição política e institucional do Conselho, como os problemas de regulamentação da assistência social e da isenção da cota patronal do INSS (aqui teve a perspectiva corporativa pressionando para a

extensão do benefício contra o núcleo com mais poder no governo, o da perspectiva restritiva);

- por razões de escolha política, como foi a estratégia de diminuição de risco, ao não se mexer na regulamentação do certificado de filantropia e de utilidade pública, já que a probabilidade de os grupos de interesse se organizarem para bloquear qualquer proposta que mexesse nos incentivos fiscais ou na forma como eram concedidos inviabilizaria qualquer outra iniciativa. O âmbito dessa luta também dizia respeito diretamente a outras jurisdições políticas e institucionais (Ministérios da Previdência e Assistência Social, Educação e Saúde), cujos titulares não se arriscariam a tomar uma atitude que poderia dificultar suas vidas políticas no futuro.

Por outro lado, havia problemas, que embora difíceis de serem empurrados na agenda, foram incluídos, como foi a questão da remuneração de dirigentes e o ato vinculado ao cumprimento dos preceitos da lei para a qualificação, que venceram as restrições legais, políticas e burocráticas.

Quando se abre uma janela de oportunidade porque um problema ganha importância, as soluções planejadas têm maior probabilidade de acontecer se houver aceitação política (Lahera, 2004).

No caso analisado, tendo em vista o poder de agenda da Presidente do Conselho, dada sua proximidade do centro do poder de decisão e suas alianças, e o consenso mínimo sobre o diagnóstico e as propostas, decorrente da adesão da comunidade de política, foram fatores facilitadores para que o tema alcançasse o topo da agenda decisória.

Em suma, o contexto político interno favorável, com o aproveitamento da oportunidade que se abriu com as eleições, com a criação do Conselho, aliado ao modo como o problema foi identificado e classificado - influenciando a percepção dos atores segundo determinados aspectos - foram fatores que influenciaram consideravelmente o estabelecimento da agenda da reforma do marco legal do terceiro setor. O fato de os principais temas da reforma terem tido

apoio de matizes políticos diferenciados, por parte do governo e OSC, como demonstra o quadro 5, também foi aspecto que influenciou a entrada dessas questões.

No próximo item, discutimos as ênfases que foram dadas ao problema e as soluções pelos empreendedores.

### **5.3. A reforma enquanto política pública: empreendedores e as alternativas**

A especificação de alternativas (elaboração) reduz o número de propostas ao que será efetivamente considerado na agenda decisória. Os atores inseridos nas comunidades de política são importantes no processo de formação de idéias porque são eles que geram as propostas e os critérios de seleção. Os empreendedores são fundamentais para a sobrevivência de uma idéia, pois além de promoverem suas propostas, têm um papel importante na persuasão e negociação com a comunidade, e na conexão das correntes do problema e da política pública<sup>210</sup>. Essa influência dos empreendedores é exercida por meio da persuasão, da restrição e seleção das alternativas de política, além da redução das oportunidades para modificação ou substituição delas pelos demais participantes do processo decisório (Inácio 2006: 170).

#### **5.3.1 Os empreendedores da política pública**

Os principais empreendedores do processo, pelo lado governamental, eram pessoas com experiências relevantes, no caso de Ruth Cardoso, na academia e movimento feminista, e em militância política e mobilização social, no caso de Augusto de Franco, que coordenou a Interlocução Política<sup>211</sup>. Pelo lado da sociedade civil, destacam-se dois participantes, que podemos afirmar que também assumiram o papel de empreendedores, que auxiliaram os empreendedores do governo a fazer a ligação entre o problema, solução e política durante o

---

<sup>210</sup> Os empreendedores são pessoas dispostas a investir recursos de vários tipos para promover propostas, na esperança de um retorno futuro na forma de política que lhes interessam. Eles são motivados por combinações de diversos elementos: preocupação direta com certos problemas, busca de benefícios próprios tais como proteger ou aumentar seu orçamento burocrático, reconhecimento pelas suas realizações, promoção de seus valores, e o mero prazer de participar (Kingdon, 1995:204).

<sup>211</sup> Outros membros do Conselho, com boa interlocução no campo, auxiliaram na formação de idéias e negociação política, com destaque para Miguel Darcy, que participava mais diretamente, além de Joaquim Falcão. No entanto, eles não eram partidários de muita regulação, estavam interessados em resultados concretos, tendo atuação discreta no processo.

processo de negociação das propostas: Silvio Santana e Humberto Mafra. Por esse motivo, também os consideramos empreendedores, embora com papel de menor destaque que os dos dirigentes que conseguiram unir os processos, haja vista o diferencial de recursos de poder.

Outro aspecto que motivou essa incorporação na análise - embora Kingdon avalie que os grupos invisíveis têm menor importância no processo de negociação -, no nosso caso, verificamos que a pressão exercida pelos empreendedores das OSC teve importância crucial na fase Legislativa, ao apoiar as propostas que estavam sendo negociadas pelo Conselho com o Relator do Substitutivo.

A Presidente do Conselho, Ruth Cardoso, era intelectual bem sucedida, com longa trajetória de pesquisa e docência na Academia e, em geral, obteve imagem positiva nos diversos setores da opinião pública nacional, nas principais lideranças formadoras de opinião pública e, também, junto aos governos estrangeiros e organismos internacionais.

A Professora Ruth Cardoso<sup>212</sup> foi militante do movimento feminista, apoiava a ação de outros movimentos sociais, e entrou em contato com novas formas de organização e mobilização social, nos anos 80, quando realizou pesquisas em bairros de São Paulo sobre associações de moradores e movimentos sociais pelo CEBRAP. Passou a orientar alunos e publicar artigos sobre o tema. Ela considera que essa experiência foi importante porque se diferenciava da visão corrente na década de 70 e 80, segundo a qual a mudança social ocorreria por meio da ação partidária. Segundo Ruth Cardoso, essas pesquisas indicavam que a sociedade era mais informada e mobilizada do que se imaginava à época, o que seria percebido depois, por exemplo, na mobilização de atores sociais na Constituinte em 1988 (Cardoso, entrevista à autora, 6/11/06).

Dessa experiência levou a certeza que a sociedade tinha uma teia de comunicação local e quando o sociólogo Fernando Henrique Cardoso ganhou as eleições, surgiu a idéia de criar o

---

<sup>212</sup> Fundadora e presidente da Comunidade Solidária (1995–2002), Ruth Cardoso é doutora em Antropologia e foi professora da USP com pós-doutorado na Universidade de Columbia (New York/EUA). Foi pesquisadora do CEBRAP. Professora visitante na Universidade de Berkeley (Califórnia/EUA); professora associada em Cambridge (Inglaterra). Atualmente é presidente do conselho assessor do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) sobre Mulher e Desenvolvimento; membro da junta diretiva da UN Foundation, da Comissão da OIT (Organização Internacional do Trabalho) sobre as Dimensões Sociais da Globalização e da Comissão sobre a Globalização.

Conselho da Comunidade Solidária para trabalhar a parceria entre Estado e sociedade, “já que o Estado sempre foi avesso à participação, não reconhecia os novos atores”.

Segundo Ruth Cardoso, não havia sentido em criar mais uma instituição como a LBA nem tampouco criar um fundo para o combate à pobreza - como o Banco Mundial pregava e estava ocorrendo na América Latina à época -, para competir com as políticas dos Ministérios e que faria com que as pessoas se organizassem em função das diretrizes desse Fundo. Vilmar Faria, que era seu amigo, sociólogo renomado e assessor especial do Presidente, passou a apoiar essa proposta de criar uma rede de parcerias e um novo centro de diálogo com a sociedade por meio de um Conselho em vez de uma instituição estruturada em moldes tradicionais (Cardoso, entrevista à autora, 6/11/06).

Segundo a Presidente, a opção pela constituição de um Conselho implicou limitações na estrutura, em relação a recursos financeiros e recursos humanos. Mas ela tinha preferência em criar programas porque acreditava na realização de parcerias e não queria criar uma instituição que perdurasse, mas que levantasse questões, projetos em escala menor, parcerias para usar recursos da sociedade que tivessem controle de resultados<sup>213</sup>:

“Os programas foram criados para viabilizar um sonho (...). Nas conversas com as ONGs, elas reclamavam da dificuldade de criar parcerias, da burocracia, o marco legal era muito fragmentado. Falar em parceria com esse marco legal não era possível. ONG não é nada em termos jurídicos, havia a necessidade de uma categoria específica” (Cardoso, entrevista à autora, 6/11/06).

Considera o modelo de parceria interessante porque a sociedade é capaz de inovar e cita como exemplos a atuação das ONGs que na democratização deixaram de apenas “advogar” para assumir tarefas, prestar serviços que o Estado não conseguiria porque são muito particulares, e não suficiente e eficientemente ofertados pelo Estado, tais como o trabalho com crianças em situação de rua, atendimento a portadores de deficiências específicas e a idosos. No entanto, há limites, segundo Ruth Cardoso. O Estado deve cumprir seu papel universalista, definir prioridades das políticas públicas e dispor de controles no uso do dinheiro público nas parcerias. À sociedade civil cabe complementar o papel do Estado em

---

<sup>213</sup> Segundo Ruth Cardoso: “O Conselho nasceu para acabar quando tivesse atingido as metas dos programas”.

atividades específicas, nas quais são diagnosticadas como mais eficientes e eficazes (Cardoso, entrevista à autora, 6/11/06).

A dirigente do Conselho, à época, percebeu que havia um novo discurso dos empresários (responsabilidade social) e estava aberta à participação deles. O novo papel consistia em articular parceiros e coordenar ações. “A sociedade mudou, não fomos nós que mudamos as cabeças. São os novos atores que estavam disponíveis, mas o governo não os reconhecia”.

A Presidente do Conselho desempenhou papel fundamental na fase em que o tema terceiro setor passa a compor a agenda de governo, por meio dos programas e discursos do Conselho, e quando a reforma consegue chegar à agenda decisória, congregando Ministros importantes no processo. “Havia pessoas no governo que não aceitavam essa nova forma de fazer política pública, mas com o tempo isso foi mudando”.

Embora o Conselho fosse bastante independente em suas políticas e rotinas, o fato de a instituição estar no organograma da Casa Civil da Presidência da República, acrescida da boa relação da Presidente com o Ministro Clóvis Carvalho - homem de confiança e ligado ao Presidente, a quem cabia coordenar as ações intragovernamentais -, certamente possibilitou que as propostas de mudanças aprovadas na reforma trilhassem uma via menos difícil do que aquela que as OS percorreram. O assessor especial do Presidente na Casa Civil, Vilmar Faria, também realizava um papel importante de mediação das relações com o Governo. Sua posição e suas relações com o alto escalão facilitaram o acesso e o diálogo com a Casa Civil. Não havia disputas de jurisdição entre as duas instituições, apenas diferenças em relação ao projeto de lei com os responsáveis pela Assessoria Jurídica, que foi contornado por meio do diálogo e persuasão de ambos os lados. A articulação para a tramitação na Câmara contou, assim, com o apoio da Casa Civil.

A postura de Ruth Cardoso de manter distância do modo político tradicional de traçar alianças e fazer barganha política na rotina da Comunidade Solidária acabou gerando uma espécie de isolamento dentro do governo, reforçou sua imagem diferenciada dos políticos tradicionais e garantiu independência aos Programas. O apoio do Presidente da República à ação do Conselho existiu, em princípio, mas não se traduziu em interferência direta ou alguma forma de privilégio pelo fato de terem laços familiares. Esse isolamento, se por um lado,

auxiliou na criação de uma proteção em relação às demandas políticas do governo e de parlamentares, por outro, impediu que uma articulação – durante a construção o PL - se estendesse até os membros do Legislativo, o que para empreendedores da sociedade entrevistados foi um ponto fraco no processo.

O empreendedor de destaque durante o processo de negociação da reforma foi o Conselheiro Augusto de Franco<sup>214</sup> que havia sido membro da Secretaria-Executiva da “Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida”, que já apontava para um novo referencial de política pública ao propor parcerias com OSC, e do CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar, instituído pelo governo anterior. Franco foi militante político contra a ditadura e dirigente da Executiva Nacional do PT desde o seu surgimento (1982-1993), o que lhe permitiu desenvolver habilidades de negociação na arena política<sup>215</sup>. Pesquisador sobre o desenvolvimento local e autor de livros sobre esse tema, democracia e sociedade civil, Franco também foi um ativista com ideais de transformação da realidade social e acreditava na possibilidade de realizá-los.

Sua aproximação com o associativismo ocorreu quando morou em uma favela (1977-1984), na periferia de Goiânia onde realizava trabalhos de organização da comunidade (Comunidades de Base ligadas à Igreja Católica). Durante esse período desenvolveu atividades de educação política com a comunidade, participou de mutirões, fundou a associação de moradores local e um centro de reflexão e documentação. Foi na “Ação da Cidadania” que lhe ocorreu a idéia de incentivar desenvolvimento local. Criador e coordenador da Interlocação Política do Conselho, Franco foi o ideólogo também de vários textos que veiculavam uma nova visão sobre a pobreza brasileira (que não se resumia apenas à carência de renda como também à insuficiência de desenvolvimento) sobre o desenvolvimento local (cuja participação social era imprescindível), sobre as diretrizes e propostas do Conselho da Comunidade

---

<sup>214</sup> Augusto de Franco é Coordenador-Geral da AED – Agência de Educação para o Desenvolvimento. Entre 1995 e 2002, integrou o Comitê Executivo do Conselho da Comunidade Solidária, onde foi o responsável pela Interlocação Política. Foi autor e editor de livros sobre desenvolvimento, terceiro setor microfinanças, cooperação e empreendedorismo. Elaborou metodologias de desenvolvimento, como as versões do DLIS e trabalha atualmente no desenvolvimento dos programas 'Programa Redes' e 'Pacto pela Democracia Local'. É consultor da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social da Prefeitura de São Paulo.

<sup>215</sup> A sua saída do PT por discordâncias políticas e sua posterior entrada no Conselho, rendeu-lhe críticas e alguns inimigos políticos. Muito embora Franco tenha se mantido distante da política partidária, a sua entrada no Conselho foi vista por alguns como uma aproximação com o PSDB.

Solidária, trazendo para o debate público temas como capital social e fortalecimento da sociedade civil enquanto meios para promoção do desenvolvimento humano e social sustentáveis. Influenciou com suas propostas a “reforma” do Conselho da Comunidade Solidária, quando se instalou uma crise em decorrência das críticas que o sociólogo Herbert de Sousa, fundador da Ação da Cidadania e também Conselheiro, fazia à atuação do Conselho, que, em sua opinião, deveria ter papel mais atuante na questão social e na crítica ao modelo econômico (Franco, entrevista à autora, 24/01/07).

Para Franco, os programas governamentais deveriam capacitar e induzir a criação de capital social nas comunidades, viabilizando a auto-organização, e o empoderamento das populações excluídas, para que pudessem participar das decisões acerca do próprio desenvolvimento. Nesse sentido, caberiam às organizações indutoras do desenvolvimento capacitar e incentivar a participação de atores locais e setoriais na esfera pública, estimular a cooperação e a conexão horizontal entre organizações públicas e privadas, pessoas, comunidades e democratizar procedimentos e processos decisórios, liberando potencial político e empreendedor da coletividade e dos indivíduos (Franco, 2003).

Os empreendedores do governo reuniam qualidades que auxiliaram tanto a entrada do tema na agenda decisória quanto a aprovação da lei. Além de capacidade de interlocução com outros atores sociais e o alto escalão do governo, e reconhecimento no campo do terceiro setor, tinham uma posição de autoridade no processo de tomada de decisão já que Ruth Cardoso mantinha boas relações com a Casa Civil; e Augusto de Franco, auxiliar direto da Presidente nessa reforma, também tinha proximidade com o Presidente da República. Além dessas ligações políticas, que possibilitou colocar o problema em debate no alto escalão de governo, destacou-se a habilidade para negociação, de Augusto de Franco, nas rodadas e no Legislativo, reconhecida pelos entrevistados, mantendo o tom democrático e dirimindo conflitos.

Eram várias as motivações dos empreendedores de políticas, que fizeram a ligação entre o problema e a reforma, mas algumas delas se destacam. Em relação aos empreendedores do Conselho, eles tinham claramente a preocupação em fazer com que a sociedade civil fosse fortalecida visando ao desenvolvimento de capacidades locais para a promoção do desenvolvimento social e para isso a atualização do estatuto jurídico para o

reconhecimento da existência das OSC era necessária. Era uma motivação de promoção de valores e de projeto político e, nesse sentido, assumiram durante o processo a perspectiva moderada a fim de perseguir esse objetivo maior.

Segundo Franco, o objetivo não declarado da lei das OSCIP era multiplicar as agências de desenvolvimento no Brasil, “um nexos conotativo entre democracia e desenvolvimento (...). A maioria não entendeu esse alcance” (Entrevista à autora, 24/01/07).

Os princípios-chaves desse ideário giravam em torno da articulação dos esforços e parceria entre Estado e OSC nas políticas, capacitação de atores locais para aumentar a auto-organização, participação, promoção da cidadania, da solidariedade, aumento da esfera pública, e desenvolvimento social. Havia interesses da organização neste tipo de política para viabilizar projetos políticos, mais do que por poder ou recursos do orçamento, comum nas instituições públicas, já que era feito em outro âmbito, com levantamento de recursos de fora do governo para as associações criadas<sup>216</sup>.

Com base em Lowi, Mello (2002:20) afirma que a visão corrente de que a política – os interesses – molda e define as decisões de política frequentemente oblitera a visão do analista quanto ao próprio processo de formação de interesses numa arena decisória. “As políticas determinam a política”, no sentido de que as correlações de poder, as lideranças e as autoridades formais decisórias são definidas pela natureza das questões em disputa (Lowi, 1964 apud Melo, 2002: 30)<sup>217</sup>. Mello soma à visão de Lowi o papel das instituições, argumentando que processos decisórios detêm especificidades de acordo com a área em pauta. Há questões que são mais ou menos importantes para o governo. A questão das ONGs, embora envolvida em controvérsias, era um tema que não havia sido institucionalizado, e cuja regulamentação não traria impacto fiscal.

Os interesses se formam como resultado das características distributivas de arenas decisórias setoriais e as instituições facilitam ou impedem o processo de escolha coletiva. Os

---

<sup>216</sup> Uma das acusações ao Conselho foi que as OSCIP favoreceriam os seus programas. Certamente, as associações que compunham os programas do Conselho poderiam ser beneficiadas com eventuais aumentos dos percentuais de incentivos fiscais, mas isso não foi a motivação central, até porque a maior delas tinha o CEBAS e o título de utilidade pública que em termos de incentivos, era muito mais vantajoso do que a qualificação de OSCIP. Além disso, a desconfiança e indecisão que pairou sobre outras OSC afetou também as dirigentes dos Programas do Conselho, que exitaram em pedir a qualificação, sendo que algumas nunca o fizeram.

<sup>217</sup> Lowi, Theodore. American business, public policy, case-studies and political theory. *World Politics*, 1964.

princípios e interesses do Conselho, que fazem parte do sistema de valores, objetivos e atitudes que envolvem uma estrutura de crenças e aspirações de uma instituição, foram integrados, problematizados e divulgados com sentido particular. Nesse sentido, os empreendedores cumprem papel importante na construção das crenças e conhecimentos sobre efeitos causais de uma política. A percepção dos atores acerca dos efeitos da política são fundamentais para determinar o papel de uma instituição na reforma e influenciar nas decisões.

Silvio Santana<sup>218</sup> iniciou sua militância política no movimento estudantil e trabalhou na década de 70 com desenvolvimento rural, avaliando projetos de OSC. Na década de 80 vai aos Estados Unidos e participa de um grupo que queria criar uma concepção de desenvolvimento que fosse mais adequada aos países do Sul. De volta ao Brasil, participa da criação da Fundação Esquel para desenvolver essa proposta, quando se depara com as questões legais. Segundo Santana, haja vista os limites do Estado e das agências multilaterais de mudar a realidade, a participação e o diálogo eram meios importantes, mas não estavam sendo suficientemente exercidos. Considerava importante trabalhar com todos os lados, desde que houvesse objetivo comum para o entendimento. As ONGs teriam construído uma imagem adversarial em relação ao Estado, pela própria conjuntura histórica, “mas o diálogo é importante para avaliar o que o outro pensa” (Santana, entrevista à autora, 30/10/06).

O dirigente da Fundação Esquel conhecia bem os problemas legais e foi pioneiro nas pesquisas sobre financiamento do terceiro setor no Brasil<sup>219</sup>. No início dos anos 90, ele começou as pesquisas e identificou incoerências nos vários normativos em relação à própria forma jurídica que uma organização poderia adotar. “A legislação era muito liberal e deixava as entidades desprotegidas nas questões trabalhistas, previdenciárias, voluntariado. Isso tornava a fiscalização arbitrária, fazendo com que as entidades entrassem com recursos no Poder Judiciário”. À época as ONGs não estavam preocupadas com essas questões e ele deu início a um grupo de discussão sobre a legislação que reuniu muitos dos interlocutores que

---

<sup>218</sup> Silvio Santana, economista, é Secretário Executivo da Fundação Esquel Brasil.

<sup>219</sup> Santana, Silvio. Reforma Tributária e o Terceiro Setor. Nota para discussão, Brasília: FGEB, 1999. Santana, S. Tópicos para debate sobre Reforma Tributária: sobre o tratamento tributário das doações. Brasília: FGEB, 1999.

participariam das rodadas. Segundo ele, no governo havia desconhecimento sobre o assunto, no Parlamento e nas ONGs não havia ainda consciência da extensão do problema.

Santana manteve-se aliado e colaborador da Comunidade Solidária, independente das divergências, se mostrando um negociador moderado durante todo o processo. Sua crença no valor do diálogo político e a sua experiência com os temas jurídicos do terceiro setor facilitaram as relações com o Conselho. Também mantinha boa relação com outras OSC ligadas ao debate do marco legal, dirigentes ligados ao empresariado (GIFE) e com a Pastoral da Criança, o que aumentava potencialmente as OSC que se mantiveram mobilizadas.

Embora Humberto Mafra representasse na rodada o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Desenvolvimento e Meio Ambiente, ligado à ABONG, que nutria resistências à reforma e era de oposição ao governo, ele acreditou na possibilidade de obtenção de resultados para o terceiro setor e durante os quase dois anos de negociação, alimentou uma rede de cerca de 90 OSC bastante mobilizada, rendendo centenas de críticas, discussões e sugestões às versões que eram apresentadas. Segundo os entrevistados, destacou-se por apresentar alternativas às que estavam sendo elaboradas, pela capacidade de arregimentar apoio e, principalmente, o aspecto destacado pelos entrevistados, pela intensa pressão política no Legislativo<sup>220</sup>.

Humberto Mafra tinha, assim como os outros empreendedores, experiência profissional no terceiro setor e militava no movimento ambientalista. Criou a Fundação Francisco, em 1994, com o objetivo de buscar financiamento externo para as OSC ambientalistas visando à profissionalização do setor, que não dispunham de conhecimento na captação de recursos, segundo o entrevistado. Ele passa a representar o Fórum na Interlocação Política porque se interessava e vinha estudando o tema, que fazia parte dos objetivos da Fundação Francisco. Como o outro empreendedor da sociedade, para Mafra, a maioria das ONGs no Brasil ainda não tinha consciência do problema legal: “A legislação era caótica, desconexa, sem uma filosofia de base”.

---

<sup>220</sup> Em um de seus relatos de mobilização de sua rede dizia: “(...) esta oportunidade que nos apresenta a Comunidade Solidária, de negociar uma reformulação do marco regulatório diretamente com o governo, é um trem que não vai ficar parado na estação, esperando pelos retardatários. Portanto, temos que tomar a iniciativa com propostas concretas, a serem discutidas nos GT (...)” (Ata reunião do Conselho 17/02/1998: 4).

O que ressalta nos empreendedores da sociedade foi a atitude propositiva e a persistência, já que a cada nova mudança na lei uma outra era apresentada, refazendo o processo de consulta às suas bases inúmeras vezes. Gastavam parte do tempo tentando pressionar as autoridades, escrevendo e discutindo em vários fóruns suas propostas e justificativas, enviando-as para autoridades e membros da comunidade de política tentando convencê-los das propostas.

Ambos eram membros de associações e militantes de suas causas e tiveram papel destacado pelas proposições iniciais que fizeram – que deram origem ao primeiro desenho da lei, pela capacidade de atrair OSC e agregar especialistas para a discussão (que participavam, de forma indireta como membros do Ministério Público, juristas e advogados), e pelo acompanhamento constante e detalhado dos debates e dos produtos. Essa participação militante permitiu manter um debate qualificado sobre a lei e possibilitou que as alterações que foram sendo realizadas tivessem acompanhamento constante de OSC, que não estavam participando diretamente. Esse monitoramento também se traduziu em pressão política por meio de cartas, telefonemas, e-mail, presença em reuniões e articulações com outras organizações, mais forte na fase de negociação na Câmara, que durou até a aprovação da lei. Mafra conseguiu articular várias ONGs, muitas de base petista, para que pressionassem os deputados quando o Substitutivo estava em discussão.

Os empreendedores da sociedade possuíam interesse direto em melhorar o financiamento do setor, por isso lutavam pelo aumento dos incentivos, mas também lutavam pelo reconhecimento jurídico e político das ONGs. Para eles, também era importante, afora melhorar a qualidade dos títulos e facilitar o acesso a eles, que o terceiro setor ganhasse espaço no governo, o que possibilitaria acesso a parcerias e traria visibilidade, além de ajudar a quebrar preconceitos e melhorar a imagem na mídia em geral. Obter o reconhecimento social naquele momento era um objetivo estratégico.

Silvio Santana, algumas vezes assumiu, assim como outros interlocutores durante a elaboração da lei, a perspectiva restritiva mais do que o próprio governo em muitos dos artigos<sup>221</sup>. O representante do Fórum fez pressão constante no Executivo para que as suas

---

<sup>221</sup> De um lado, a cultura burocrática do Estado brasileiro que está entranhada na sociedade, traduziu-se em excesso de regulação e trâmites burocráticos nas primeiras propostas dos interlocutores da sociedade,

alternativas fossem incorporadas e teve dificuldade em aceitar os problemas inerentes aos processos decisórios e burocráticos governamentais, que são conflituosos e lentos, principalmente por ocasião da não inclusão de suas propostas na fase final da elaboração. Foi renitente em relação a várias proposições da lei e assumiu uma perspectiva corporativa em alguns temas, como o rigor dos controles (ver capítulo 4).

Segundo os empreendedores da sociedade, a entrada do tema na agenda do Conselho foi um facilitador do processo, pois a Presidente conseguiu abrir espaço para discussão no governo, sem o que tardaria muito a obtenção de mudanças. Ambos concordaram que a metodologia adotada, com múltiplas consultas e discussão política, foi ampla, democrática e ressaltaram esse processo como um dos aspectos fortes na constituição da Lei das OSCIP, tendo ainda motivado muitas OSC a se inteirar do assunto: “Houve algo interessante que foi o processo de conscientização dos temas legais do terceiro setor durante o processo de construção das OSCIP” (Mafra, entrevista à autora, 12/01/07).

Se o isolamento do Conselho, por um lado, auxiliava a rapidez dos processos, por outro, dificultou a entrada de mais atores na fase final de escolha das alternativas, o que também faz parte da dinâmica restritiva do processo de tomada de decisão das alternativas. Algumas pessoas, corporações ou instituições têm maior capacidade de incluir, hierarquizar e excluir temas da discussão. A agenda pública constitui um jogo de poder em que há um ordenamento de alguns valores, mesmo que de maneira implícita. Nem todos têm mesma capacidade de incluir seus temas na agenda, enquanto outros interesses podem se agregar, multiplicando a distorção da vontade dos cidadãos (Lahera, 2004:13).

Em relação aos limites da atuação, as OSC apontavam que os dois empreendedores do Conselho não haviam usado o poder que detinham para influenciar o jogo político no tema financiamento (tanto no GT específico quanto no governo): “Foi perdida a oportunidade” (Entrevista P à autora). Essas críticas diziam respeito ao fracasso da proposta de financiamento e de alteração do mecanismo de doações, que ficaram circunscritos a um subgrupo que efetivamente não funcionou nos mesmos moldes que o GT de classificação. Não se pode afirmar que os empreendedores do governo não se esforçaram, mas talvez eles não detivessem

---

acostumados com às exigências do Estado para outros títulos. De outro lado, a histórica falta de controle das “pilantrópicas” acabou exigindo mecanismos e sanções rígidas para separar “o joio do trigo”.

assim tanto poder, quanto os participantes imaginavam, em relação à área econômica e à prioridade hegemônica da questão fiscal. O modo como foi feita a discussão sobre a proposta de financiamento, delegada a apenas um Consultor, que não era da área, a discussão fechada no subgrupo e alguns Conselheiros, e o atraso na apresentação da proposta aos demais integrantes do GT, impediram que a proposta circulasse entre os interlocutores e pudesse amadurecer com a agregação de sugestões e obtenção de consenso mínimo. Há que ser considerado, também, que houve uma dispersão da atenção dos dirigentes (que é escassa) por outros temas de rodadas de Interlocação que ocorriam paralelamente à reforma do marco legal, entre 1997 e 1999, que demandavam do Conselho intensas negociações com interlocutores do governo e sociedade em outros temas<sup>222</sup>.

Durante esse período, entre 1998 e 1999, principalmente Augusto de Franco, que coordenava essas rodadas, estava absorvido com a reformulação geral do Programa Comunidade Solidária (da Secretaria-Executiva) para sua transformação em uma estratégia de indução ao desenvolvimento, o DLIS, operação delicada politicamente. A continuidade da reforma do terceiro setor voltaria à agenda do Conselho somente no último ano do mandato do governo, em 2002.

Outra crítica de um dos entrevistados aponta que faltou uma comunicação com o Parlamento durante a discussão das alternativas, na tentativa de busca de aliados para facilitar o processo, quando o PL lá chegasse. “Para nós que participávamos da interlocação, a lei das OSCIP estava pronta, mas quando chegou à Câmara, os deputados não estavam informados sobre o processo e abriu-se um flanco para a atuação das corporações e para os opositores ao governo barganharem fortemente” (Entrevista K, concedida à autora). Também houve participação pequena do Ministério Público, que por insistência de alguns interlocutores, entrou na discussão posteriormente.

---

<sup>222</sup> Durante esse período ocorreram as rodadas: “Alternativas de Ocupação e Renda” (que se desdobrou nos temas DLIS e reforma da legislação do microcrédito), “Síntese Preliminar da Agenda Social”, “A Cúpula Mundial de Copenhague e a Exclusão Social no Brasil - Estratégias Inovadoras de Inclusão no Campo da Educação: A parceria entre Estado e sociedade para a redução do insucesso escolar”, e “Por uma estratégia em prol do segmento jovem” (ver anexo I).

### **5.3.2 Formação de idéias e as alternativas**

Em relação à formação de idéias, o tema estava em voga no ambiente externo ao governo federal já há algum tempo, contribuindo para reforçar o debate sobre a legislação. A questão da participação das OSC em políticas públicas estava presente nos programas de governos locais e dos organismos multilaterais, que também promoveram na América Latina, a partir de 1995, um debate sobre marco legal e fortalecimento da sociedade civil. Desde o início da década de 90, no Brasil, OSC, Fundações e instituições acadêmicas também iniciavam discussões sobre o tema, com base em pesquisas e estudos de especialistas, tendo os empreendedores da sociedade papel precursor, constituindo o processo de formação de idéias a que Kingdon se refere.

Os empreendedores foram peças-chave para o processo de debate e amadurecimento das idéias na dinâmica da formação da política. Durante muito tempo eles circularam e discutiram suas idéias, tentaram convencer a comunidade política sobre a importância de suas alternativas, exploraram as reações, revisaram suas propostas à luz dessas reações e expuseram as idéias novamente. As que sobreviveram eram diferentes das iniciais, pois foram avaliadas pelos critérios técnicos e pela força de consenso que mobilizavam. O processo de Interlocução Política foi o berço em que essas idéias puderam ser expostas e avaliadas por atores políticos e sociais, mas a organização anterior no campo possibilitou um ponto de partida.

Assim, as alternativas foram sendo geradas e defendidas por um longo tempo antes que uma oportunidade se apresentasse na agenda. Combinaram-se as propostas da comunidade de política com a oportunidade criada pelo Conselho.

Essa comunidade de política, que debatia a legislação, acabou encontrando espaço para participação na Interlocução Política, que seguiu metodologia específica para apresentação do problema, soluções, encaminhamentos e regras para os prazos. Na fase de geração das alternativas, à medida que o processo exigia conhecimento técnico mais especializado, o grupo relativamente invisível de participantes, passou a ter maior importância: consultores (advogados), burocratas de carreira, Procuradores do Ministério Público, juristas, e os analistas que trabalhavam para as OSC. Cada comunidade é composta de pessoas alocadas nos vários setores do sistema, que potencialmente seguem orientações e possuem interesses diversos, com especialistas em questões particulares, e são capazes de estabelecer relações

políticas no Congresso e com grupos de pressão. O que parece ter acontecido é que apesar das diferenças inerentes ao terceiro setor havia baixa fragmentação na comunidade, pelo menos no que diz respeito aos participantes da rodada.

O processo de formação de idéias mesclou leigos e especialistas numa composição singular, em que as formas de conhecimento local tornaram-se recombinações de conhecimento derivado de outros lugares, aproveitando uma das características modernização reflexiva<sup>223</sup>. Desse modo, na formação de idéias, os interlocutores passaram a enfrentar a linguagem técnica e especializada do direito e da administração pública, bem como as restrições inerentes à jurisdição do Estado.

Os “centros de autoridade”, como as grandes corporações filantrópicas e seus representantes, acabaram assumindo um lado da “tradição” do processo, pois temiam perder direitos exclusivos e reivindicavam certo tipo de conhecimento e a condição de direito adquirido na revisão da legislação (perspectiva corporativa). No processo, a esses grupos era afirmado que nada perderiam com a Lei 9.790/99 (o que de fato ocorreu), e que o governo trataria das questões ligadas às filantrópicas em outros normativos, o que acabou não acontecendo<sup>224</sup>. Como esse grupo não conseguiu impedir a construção das propostas, eles se reorganizaram para influenciar o processo na Câmara dos Deputados, onde tinham representantes.

A baixa fragmentação das comunidades participantes na Interlocação Política<sup>225</sup>, o debate anterior no Brasil e na América Latina, e a oportunidade de apresentar e debater propostas na Interlocação foram elementos que compuseram a formação de idéias num prazo relativamente curto (1995-1999).

---

<sup>223</sup> O especialista, segundo Giddens (1997:105), é qualquer indivíduo que pode utilizar com sucesso habilidades específicas ou tipos de conhecimento que o leigo não possui, e são termos relativos. A especialização interage com a reflexividade institucional crescente de tal forma que ocorrem processos regulares de perda e reapropriação de habilidades e conhecimento do dia-a-dia.

<sup>224</sup> Na realidade houve um recadastramento feito pelo Ministério da Previdência que retirou várias entidades irregulares e iniciou um processo de fiscalização e cobrança em relação às exigências do percentual de gratuidade a que as filantrópicas são obrigadas. Houve revisão de portarias com mudanças na concessão do certificado, mas não se tratou de uma reforma do aparato legal, mas mudanças pontuais. Também houve mudanças para as organizações de educação.

<sup>225</sup> Não havia na Interlocação representantes diretos de grandes filantrópicas como universidades e hospitais. Havia representante do CNAS, que congrega esses interesses, e participação de outras OSC como a FASE, Lions e Rotary que defendiam essa perspectiva.

A dinâmica do processo foi revelando a incapacidade de tratar vários temas complexos ao mesmo tempo, o que também levou a uma primeira filtragem das propostas que efetivamente iriam ser objeto de atenção dos decisores. Assim, se chegou àquela listagem dividida pelos 8 temas que seriam tratados na reforma, como uma tentativa de resumir as principais questões e soluções apontadas pelos participantes<sup>226</sup>.

O processo de construção das alternativas na Interlocação se pautou, até certo ponto, pela lógica dos problemas, mas a escolha dos dirigentes foi, também, política, com a intenção de criar condições favoráveis ao crescimento e fortalecimento de OSC. Avaliavam o alcance das intenções e o que poderia ser feito em cada momento. Aqui nem tanto o caos que Kingdon verificou (1995: 205), nem totalmente a lógica do problema estiveram presentes de forma pura. Parece ter havido uma mistura dessas duas formas, combinando-se soluções e problemas.

Na maior parte dos temas específicos tratados na reforma, no processo de Interlocação, o trabalho se orientou pela identificação do problema e das soluções, do ponto de vista dos participantes<sup>227</sup>. Mas nem sempre a solução proposta era viável, como o exemplo da reforma geral dos títulos (nem mesmo havia se desenvolvido a alternativa a isso). Então se juntou esse problema maior a um outro (ao não reconhecimento da importância do trabalho das ONGs) cuja solução proposta não resolvia o problema geral, mas poderia amenizá-lo, que foi a saída encontrada com a criação de uma nova qualificação, a de OSCIP e a convivência paralela dos títulos e suas legislações, o que não atingiria os interesses das filantrópicas.

O que precedeu a reforma foi a concepção do Conselho da Comunidade Solidária de que o fortalecimento do terceiro setor era vital para a democracia e para promover o desenvolvimento. Nesse sentido havia preferências de soluções, de forma genérica, o que fez essa condição (a falta dela) se tornar um problema. Em outros dois casos, o da Rits e o Projeto

---

<sup>226</sup> Na fase de especificação das alternativas, muitas idéias retornavam ao debate, eram refeitas ou combinadas com outras para novamente serem apreciadas, resultando numa combinação diferente para acomodar interesses divergentes, atender a critérios técnicos ou porque representavam uma via mais provável de ser aceita pelos decisores. Nesse sentido, ao final da primeira rodada de Interlocação se decidiu que os temas Registros e Cadastros administrativos/ Mecanismos institucionais de responsabilização/ Contratos e Convênios estavam relacionados e deveriam fazer parte de uma só lei em vez de tentar aprová-las de forma fragmentada, como se cogitava.

<sup>227</sup> As consultas aos interlocutores foram fundamentais para convencer as comunidades e políticos sobre a abrangência dos problemas e importância do terceiro setor.

de Lei do Voluntariado, são exemplos claros de soluções à procura de problemas, uma vez que essas ações já estavam em curso e foram acopladas a problemas identificados no processo.

Como vimos no capítulo 4, várias propostas que foram descartadas no Projeto de Lei não obtiveram consenso entre os interlocutores-chave do Governo e sociedade. Foi o que aconteceu com a tentativa de criar uma forma de financiamento ao terceiro setor, cujas soluções propostas foram consideradas tecnicamente e politicamente inviáveis e foram rejeitadas pela maioria. Havia no governo uma predominância das questões macroeconômicas, principalmente a questão fiscal, o que tornava o Ministério da Fazenda e a Secretaria da Receita Federal instâncias mais poderosas no processo decisório. Rejeitaram o aumento do percentual dedutível do IR das doações de empresas para OSC e outras propostas.

Apesar de os temas “doações e financiamento” terem sido acolhidos, pelo menos no discurso, pela área econômica do Governo Federal, não foram objeto da Lei das OSCIP e nem obtiveram outro tipo de encaminhamento naquele momento, voltando à agenda apenas no último ano da gestão do Presidente FHC, em 2002, quando se conseguiu estender alguns incentivos fiscais que os titulares da DUP tinham para as OSCIP, além de ter obtido isenção fiscal para OSCIP que remuneram dirigentes (ver anexo VI)<sup>228</sup>.

Quando uma solução não satisfaz minimamente critérios técnicos (no caso, a incompatibilidade com o ajuste fiscal) e políticos (a aceitação da comunidade de política e dos políticos), as chances de entrar na agenda decisória são pequenas. Tal foi o caso também do Contrato de trabalho por prazo determinado, que não havia solução específica diante dos limites constitucionais.

O ajuste fiscal dificultou (ou justificou) a escolha em não reformar as leis que permitiam dedução de doações. Esse ponto da reforma, que não avançou como se desejava, rendeu as críticas mais fortes das OSC ao Conselho, que era acusado de estar ao lado do Governo e não estar se esforçando o suficiente. No entanto, os dirigentes do Conselho eram francamente favoráveis à volta das deduções das doações de pessoas físicas e do aumento do percentual das pessoas jurídicas, mas não conseguiram convencer os dirigentes ligados à área econômica sobre a validade e importância desse projeto.

---

<sup>228</sup> As OSCIP passaram a ter direito à Lei nº 9.249/95, podendo ter acesso a doações dedutíveis do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas; poderiam receber doações de mercadorias apreendidas pela Secretaria da Receita Federal; e receber doações de bens móveis da União.

Parte das propostas, que sobreviveu no processo decisório na fase final da especificação no Projeto de Lei enviado à Câmara, era diferente das alternativas que foram apresentadas originalmente, o que rendeu críticas dos interlocutores do governo, como por exemplo, na simplificação da exigência de documentos para o pedido de qualificação e concurso de projetos de OSC. Essa última posição suscitou conflitos com as OSC que alegavam “falta de vontade política” do Governo em relação à não obrigatoriedade de o órgão público editar regulamento para o processo seletivo das organizações para implementar projetos.

O principal produto da reforma, o novo modelo classificatório institucional, ficou circunscrito apenas a uma parte do terceiro setor, a de caráter público. A revisão geral que possibilitasse a explicitação das características peculiares a cada subconjunto de organizações do terceiro setor, que muitos interlocutores pretendiam (“separar o joio do trigo”), não foi considerada viável politicamente porque implicaria uma revisão geral nas leis dos outros títulos. A convivência dos títulos foi a escolha dos empreendedores do governo e a justificativa era que com essa tática evitar-se-ia a resistência de setores que estavam instalados no regime anterior. De fato, a tática funcionou, e as tentativas de bloqueio das propostas que não eram da preferência de OSC e fundações que tinham outros títulos não conseguiu impedir a aprovação da lei, apenas conseguiram acrescentar alguns quesitos nela, obrigando os empreendedores a ceder em vários pontos e a aceitar essa adaptação.

Também havia propostas que embora tivessem obtido consenso parcial entre os interlocutores da sociedade e do governo, durante as rodadas de Interlocação, foram incluídas pelos dirigentes do Conselho por efetivamente seguirem as diretrizes de publicização e aperfeiçoamento da gestão ou por serem objeto potencial de barganha com Ministérios fortes e com o Legislativo<sup>229</sup>. Foram as propostas de previsão dos meios de controle das ações e do uso de recursos pelas OSCIP, a possibilidade de qualquer cidadão poder pedir a cassação do título ou verificar a documentação da organização, a previsão de sanções no caso de irregularidades,

---

<sup>229</sup> Por exemplo, não havia consenso, entre o Estado e as OSC interlocutoras, sobre direitos e obrigações quando envolvidos transferência de recursos para projetos. Ainda não se encontrava generalizada a compreensão pelas OSC de que uma entidade de fins públicos devesse estar submetida a mecanismos de visibilidade, transparência e controle públicos. Por outro lado, entre alguns burocratas e dirigentes participantes não havia consenso que uma entidade de fins públicos devesse ter direito a receber recursos (Documento-Base, 1997, segunda versão: 14).

a exigência de regulamento próprio para compras, alguns dos princípios que regem a administração pública, normas obrigatórias de gestão para o estatuto, aspectos esses ausentes nos normativos de outros títulos (ver quadro 4).

Outra proposta sem consenso que permaneceu foi a convivência entre os títulos. A lei propunha um período de transição para que as associações que estivessem contempladas no regime anterior pudessem obter o título de OSCIP, sendo possível às organizações, durante esse período, pertencerem aos dois sistemas, findo o qual, elas teriam que optar por um deles. Nesse caso, os negociadores do Conselho arbitraram, pois não havia consenso nem entre governo nem entre a sociedade<sup>230</sup>. Como efetivamente não se resolveram as pendências do regime anterior, os problemas e as polêmicas em relação à saída encontrada da convivência paralela dos títulos se estenderiam por muitos anos após a promulgação da lei. Aqui houve ação de grupos de interesse tentando bloquear o prazo determinado para que uma OSC pudesse ter todos os títulos. Pressionavam para que essa convivência pudesse ser por tempo indeterminado para poderem usufruir das vantagens eventuais que o novo título pudesse vir a oferecer, além do TP. Mas a idéia que presidiu a nova regulação era justamente diferenciar as organizações que atuassem de acordo com regras mais severas de gestão e fiscalização, o que acabou prevalecendo na Lei 9.790/99.

Acomodações como a manutenção das normas que regiam outros títulos ao lado da lei das OSCIP rendeu inúmeras interpretações. No Brasil, é comum que as políticas públicas nunca se extingam por completo, sendo mais habitual a criação de estruturas paralelas para viabilizar inovações como, por exemplo, a tentativa de implantação das OS e Agências Executivas ao lado da administração indireta em 1998; a própria administração indireta, por sua vez, já havia sido em 1967 uma alternativa para que a sua gestão fosse mais flexível do que a administração direta<sup>231</sup>. Várias agências, empresas e fundações foram criadas no País

---

<sup>230</sup> Havia interlocutores que achavam que isso poderia incorrer num olhar moralista; ou que os benefícios eventualmente obtidos para as OSCCP deveriam ser abertos aos outros títulos; ou que seria incorreto porque não existiam ainda benefícios que atraíssem as organizações para o novo modelo. Havia os favoráveis, mas achavam que deveriam no futuro apontar para a extinção do regime antigo, assim, os benefícios não poderiam estar nos dois sistemas ao mesmo tempo para induzir a entrada no novo; os que concordavam com a condição de que o sistema assegurasse vantagens efetivas além da possibilidade de firmar o Termo de Parceria.

<sup>231</sup> O tratamento dado às autarquias era diferente do definido para a administração direta. Segundo o art. 69 do Decreto-Lei 200, apenas os órgãos da administração direta seguiriam o plano de contas único e as normas gerais de contabilidade e da auditoria aprovados pelo governo. Com a Constituição de 1988, as fundações passaram a

para viabilizar novas propostas, como possibilidade de não se enfrentar as resistências da cultura burocrática, ou para contornar os problemas legais que impediam flexibilidade na gestão<sup>232</sup>.

Há outros exemplos desse tipo em relação à reforma. Em 2002, houve a extensão de uma política existente – o acesso aos incentivos fiscais para as OSCIP, em vez de reformar o sistema. A criação de um novo instrumento de cooperação, o Termo de Parceria, não significou eliminar os existentes, nem tampouco se conseguiu que o contrato e os convênios fossem reexaminados em relação aos problemas que foram identificados.

Mudanças radicais parecem ser mais exceção do que regra, o que torna o incrementalismo plausível, pelo menos enquanto explicação para esses casos, e problemático, por não suportar alterações que a realidade exige. Torna a lei das OSCIP um caso particular desse ponto de vista, já que dificilmente a reforma teria ocorrido se o tema não fosse parte da política do Conselho, que tinha poder para empurrá-lo na agenda de governo e lançá-lo a lista das decisões de governo.

Havia ainda aquelas soluções que foram incluídas tentando empurrar uma medida que interessava, mas que era considerada ousada face às restrições, cujas chances eram pequenas: o ato vinculado ao comprimento da lei na obtenção da qualificação e a remuneração de dirigentes. Embora a Receita Federal não estivesse disposta a mudar as restrições do IR (segundo o qual a organização que remunera dirigentes deve pagar impostos e ainda impede o acesso a outros incentivos fiscais como o acesso a doações), no processo de negociação, o Secretário da Receita Federal acabou sendo convencido e considerou a remuneração um pleito legítimo. Esse ponto compôs o PL enviado à Câmara dos Deputados, mesmo com as restrições do IR, e foi aprovado na fase legislativa após longo processo de convencimento. A legislação do IR não mudou naquele momento, mas essa possibilidade na lei ensejou, na segunda fase da

---

submeter-se ao controle pelo Congresso Nacional e aos procedimentos de licitação pública. As fundações passaram a receber o mesmo tratamento dado às autarquias e à administração direta na gestão de recursos humanos com a criação do Regime Jurídico Único. Também foi prevista explicitamente na Constituição de 1988 a inclusão das autarquias e fundações na lei orçamentária (Ferrarezi e Nassuno, 1996).

<sup>232</sup> Ver a respeito dessa discussão a história da criação da Secretaria do Menor do Estado de São Paulo em Ferrarezi (1995). A estrutura era ágil, a política pública foi totalmente inovadora, seguindo o exemplo do atendimento em meio aberto, mas a FEBEM continuou sob outra jurisdição. Após alguns anos, ela foi extinta, voltando a compor a Secretaria de Promoção Social.

reforma (2002), uma outra mudança que permitiu às OSCIP que remuneraram dirigentes o acesso aos mesmos incentivos que a Declaração de Utilidade Pública proporcionava.

Num balanço geral, em que pese os problemas apontados, a maioria das mudanças acabou tornando a lei coerente com os princípios emanados das consultas da Interlocução, abrigando o reconhecimento de novas áreas de atuação das OSC, com atributos e mecanismos que permitissem um controle mais eficiente, já que a OSC que optasse pelo título deveria atuar de acordo com as regras de um setor público não estatal, devendo respeitar as regras de gestão, publicidade e *accountability*, mesmo quando não estivessem envolvidos recursos governamentais.

#### **5.4. As conexões feitas pelos empreendedores**

Como pudemos observar na dinâmica da elaboração da lei, em alguns momentos ocorreram algumas associações parciais entre soluções e problemas que não foram suficientes para que determinados temas ganhassem prioridade na agenda de decisões. Algumas não contaram com receptividade naquele momento político (financiamento); propostas que estavam desacompanhadas da idéia de que um grande problema estava sendo resolvido (a manutenção dos cadastros); políticas e problemas sem uma alternativa disponível (questão trabalhista) foram alguns exemplos.

Contudo, quando ocorreu a junção das três dinâmicas - o modo como o problema foi definido e seu *status*, propostas de políticas públicas viáveis tecnicamente e aceitação pelas comunidades, com receptividade no sistema político – foi possível que os temas da reforma serem processados na agenda de decisão de modo prioritário (Kingdon, 1995:202).

Quem realizou essa junção foram os empreendedores do governo, que aproveitaram quando as janelas se abriram, no caso da renovação da agenda e mudança institucional possibilitada pelas eleições, para trazer a tona suas preocupações sobre problemas, suas propostas e buscar seus objetivos. De igual modo, os empreendedores da sociedade aproveitaram a chance de trazer suas questões para a agenda e, em momentos cruciais no Legislativo, apoiaram o Conselho, embora tivessem discordâncias em relação ao PL enviado.

No caso da Lei 9.790/99, os empreendedores aproveitaram as janelas de oportunidade na corrente da política que se abriram nas eleições. Essa capacidade que os empreendedores

tiveram, sobretudo os do Conselho, de fazer a conexão das correntes isoladas (soluções e problemas, problemas e forças políticas, e forças políticas a propostas), possibilitou que o projeto de lei alcançasse prioridade nas agendas de decisões. O processo de unir as correntes foi facilitado, sem dúvida, pela inserção dos empreendedores do Conselho no topo do processo decisório, o que lhes permitia o acesso a atores chave nos momentos certos em cada fase da política.

Entretanto, foi interessante perceber que as condições políticas favoráveis permaneceram fora do período eleitoral - as oportunidades podem se estender, como no caso da reforma do marco legal (1997 a 2002) - relativizando um dos postulados de Kingdon, para quem as janelas são pequenas e escassas e, por isso, o tempo seria crucial, para não perder a chance<sup>233</sup>. De qualquer modo, o estudo de caso reafirma a ênfase na política, especialmente, as eleições enquanto momentos propícios à ocorrência das janelas, o que aconteceu claramente nas eleições de 1995 (com a criação do Conselho e da nova agenda), de 1998 (com a reeleição do Presidente FHC e renovação no Congresso), e mesmo em 2002 (no ano de eleições e último ano do mandato foram obtidas as principais conquistas fiscais para as OSCIP no âmbito governamental).

Nem sempre as eleições proporcionam abertura de janela para determinados temas, e se o fazem, também é necessário que outros elementos se combinem para que o tema seja empurrado na agenda. Isso é reforçado no exemplo da eleição do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, em 2002, em que o tema da reforma da legislação do terceiro setor não entrou como tema prioritário, embora a campanha tivesse contado com o apoio de várias OSC interessadas no assunto, e contar com muitos militantes cujas origens eram movimentos sociais e ONGs. O tema chegou a ser tratado no início do Governo na Casa Civil, mas não teve prosseguimento como problema prioritário na agenda.

Algumas conexões são mais prováveis que outras dependendo do tema tratado, do arranjo das forças políticas, da coalizão de governo, da urgência ou importância que o problema tem para a opinião pública e para o governo, da capacidade de os empreendedores

---

<sup>233</sup> Gaetani (2005) observou o mesmo em seus estudos de caso sobre as reformas administrativas brasileiras, que as janelas podem se estender por longos períodos.

convencerem os atores sobre a sua importância, do amadurecimento das alternativas pelas comunidades de políticas ou mesmo das restrições orçamentárias e legais.

Como vimos, nem todas as soluções têm igual possibilidade de serem discutidas com relação a todos os problemas. Os participantes têm certa margem de manobra para que diferentes soluções sejam atreladas a um dado problema ou para que diferentes problemas sejam atrelados a uma dada solução, mas os participantes também estabelecem limites para conexões apropriadas e reconhecem, no jogo da negociação, os limites mais rígidos que são estabelecidos pelas preferências de públicos especializados, de atores invisíveis e dos políticos. Também não é possível esquecer o papel restritivo colocado pela Constituição Federal e por leis que regem a administração pública (o processo orçamentário e financeiro, PPA e LDO, os controles etc.).

Segundo Kingdon (1995: 207), o surgimento de um empreendedor habilidoso aumenta a probabilidade de uma conexão, porque contam com alguém disposto a investir recursos que as viabilizem. Mas as restrições e condições apontadas acima condicionaram o alcance das conexões e do papel dos empreendedores, impondo limites à reflexividade no espaço dialógico em que se desenvolveu a lei. No entanto, verificamos que essas restrições não são absolutas. De fato, se pensarmos na idéia de o Governo reconhecer o caráter público de uma entidade privada, na remuneração de dirigentes de OSC, ou mesmo no ato vinculado aos preceitos da lei para obter a qualificação, são propostas que pareciam ser, em 1997, impossíveis de serem alcançadas pelo grau de inovação institucional. No entanto, em algum momento na dinâmica do processo elas se tornam mais prováveis do que se calculava, como prova a mudança posterior na legislação, na segunda fase da reforma em 2002, possibilitando ganhos que não foram possíveis em 1999 (ver Anexo VI).

Essas considerações não significam que não haja racionalidade nos processos de formulação de políticas, apenas que há uma indeterminação e que os nexos causais dos processos são complexos e as dinâmicas mais fluidas. Às vezes os participantes abordam suas decisões de forma bastante abrangente e decidem de forma bastante racional, mas o processo em que se inserem é menos organizado (Kingdon, 1995: 206).

Quando a interrogação mútua entre os atores é permitida, como na Interlocação Política, o desfecho torna-se aberto, pelo menos enquanto os espaços dialógicos e as esferas públicas de formação das vontades forem ocupados de forma democrática<sup>234</sup>.

### **5.5 A corrente da política no Legislativo**

O Poder Legislativo tem papel importante para o desenho de políticas públicas, embora seja frequentemente negado pela histórica herança autoritária e pelo poder de legislar concentrado que o Presidente possui. As características e a organização interna do processo legislativo, como o poder de agenda, os vetos e a capacidade de propor substitutivos, especificam o poder de propor mudança em uma política, quem deve concordar, e qual será a política na ausência de acordo (Melo, 2002:21).

Segundo Melo (2006:197), em sistemas presidencialistas multipartidários, em que são freqüentes governos de coalizão, a incorporação de emendas representam, potencialmente, mecanismos importantes de negociação. O desenho institucional híbrido do País, em que traços proporcionalistas (do sistema eleitoral) coexistem com características majoritárias (presidentes com amplos poderes) implica maior espaço para o trabalho das oposições ou para a barganha que ocorre durante a tramitação legislativa de uma proposição.

No Legislativo é mais freqüente a busca de acordos baseados em negociação e as coalizões se constroem em um intercâmbio de concessões. Às vezes se negocia mais do que pela virtude de uma política, porque ficar de fora seria pior (Lahera, 2004: 13). Nesse sentido, independente do que havia ocorrido anteriormente no Executivo, com a construção da importância do problema e das alternativas aceitas por consenso, o processo na Câmara dos Deputados fluiu de acordo com dinâmica própria do Legislativo e suas regras, iniciando um novo processo.

A primeira fase do processo na Câmara dos Deputados foi extremamente conflituosa porque o Relator alterou o teor do PL 4.690/98 em seu Substitutivo, tornando-o praticamente

---

<sup>234</sup> Para Hannah Arendt (1983:67), esfera pública é “ser visto e ouvido, é aonde todos vêm e ouvem de ângulos diferentes. (...) de sorte que todos vêm o mesmo na mais completa diversidade”. Segundo a autora, a natalidade enseja a possibilidade de o novo acontecer. Mas, sem o espaço para o diálogo plural, sem o indivíduo correr o risco da revelação de seu pensamento, e ousadia para agir, não é possível efetivar essa capacidade humana. Trata-se da capacidade de agir em conjunto e chegar a um acordo sobre o curso comum da ação.

um outro projeto com objetivos diferentes. As eleições para Presidente da República e Deputados, que ocorreriam naquele ano de 1998, provavelmente contribuíram para o tom de oposição que o Relator da Comissão do Substitutivo assumiu. Atores políticos que eram contrários à lei, aqueles que avaliavam que teriam, caso aprovada, seus interesses debilitados, ou ainda que queriam empurrar suas propostas na lei, encontraram respaldo para suas reações e interesses no partido de oposição ao governo a que pertencia o Relator. Havia encontros paralelos entre aqueles grupos e a equipe do Relator para que suas propostas fossem incluídas, criando oportunidade para incluir na negociação temas que não haviam sido acatados durante a elaboração.

O conteúdo das negociações já foi analisado no capítulo 4. Cabe destacar que foram várias as concessões feitas pelos negociadores. À medida que a negociação amadurecia, as OSC interlocutoras se mobilizavam, argumentavam favoravelmente e pressionavam os políticos. Ao longo deste processo, o Relator tornou-se mais receptivo às mudanças em seu Substitutivo e as alternativas propostas foram sendo refeitas artigo por artigo, ganhando um desenho, muitas vezes, diferente do original.

O controle do Executivo sobre a modificação das propostas decresceu inicialmente, porque o Relator do Substitutivo afetou a especificação de alternativas no caso da Lei 9.790/99. Porém, o trabalho dos atores invisíveis, burocratas do executivo e legislativo, na re-elaboração das propostas, e a articulação das OSC interlocutoras, foram fundamentais para mudar a percepção dos atores políticos acerca dos custos e benefícios da lei. Com as soluções encontradas no processo de barganha e a abdicação do Executivo em pontos polêmicos, foram minimizadas as percepções dos parlamentares acerca dos custos políticos.

Além disso, ao final da negociação foi pedido pelo Executivo urgência na tramitação, o que conferiu uma vantagem na aprovação. O Regimento Interno da Câmara reconhece o Colégio de Líderes como instância decisória que determina a pauta dos trabalhos junto com o Presidente da mesa diretora e aprovam os requerimentos de urgência. Altera o fluxo legislativo ordinário ao retirar a matéria da comissão, onde a lei estava sendo apreciada, remetendo-a diretamente ao plenário, o que é mais vantajoso para o Executivo, pois essa arena é mais política do que especializada (Comissão). Além disso, naquele momento, o tempo constituía

variável importante e o recurso estipula o prazo de 45 dias nas duas Câmaras, e não havendo manifestação sobre a matéria ela vai imediatamente para a ordem do dia (Santos, 2006:228). Nesse sentido, confirma-se a intervenção do Executivo na agenda do Legislativo, discutido no capítulo 1.3.1., embora com características peculiares, pois a lei contou com participação de vários atores durante sua construção.

A maioria dos acréscimos do Substitutivo que tiveram que ser aceitos não comprometeu o propósito a que se destinavam originalmente, pelo contrário, muitas propostas tratavam de ampliar os meios e as instituições que poderiam exercer controle das OSCIP (ver comparação no anexo V).

As trocas foram várias, apenas para exemplificar, o Substitutivo excluiu as diversas finalidades de OSC que poderiam pleitear a qualificação (um dos pontos fortes da lei que reconhecia novas áreas de atuação par além da saúde, educação e assistência). No entanto, o Relator acatou o texto original, durante a negociação, com a aceitação, por outro lado, da modificação feita no mesmo artigo, que incluía o princípio da universalização dos serviços, uma proposta da ABONG que visava a garantir que não houvesse substituição ou terceirização dos serviços públicos estatais por aqueles do terceiro setor.

O acréscimo de mais dois princípios que deveriam reger as OSCIP - a legalidade e eficiência - teve que ser aceito como troca para outras questões. Essa similitude que foi criada com as funções da administração pública<sup>235</sup> geraria mais tarde vários problemas de interpretação em relação à necessidade de licitação e certa confusão conceitual que separa a esfera pública estatal da não estatal.

A proposta do Substitutivo pela retirada do prazo para a entidade pedir a qualificação (a associação tinha que existir há pelo menos 2 anos) foi feita para atender a interesses específicos de uma ONG que entrou nessa fase de negociação Legislativa. Era uma demanda de uma organização recém constituída que possuía um dirigente ligado à oposição. A proposta teve de ser aceita pelos negociadores por conta da força política da demanda. Porém, essa eliminação do prazo rendeu inúmeras críticas quando a lei foi aprovada, porque se temia que

---

<sup>235</sup> Além da impessoalidade, da publicidade, da economicidade e da moralidade, o Substitutivo acresceu legalidade e eficiência no Artigo 4º, inciso I.

entidades sem histórico de atuação, ou entidades fantasmas obtivessem o título, tornando a lei mais vulnerável.

A tentativa do Substitutivo de retirar o ato vinculado aos preceitos da lei, abriu uma brecha à autoridade responsável pela qualificação negar pedidos em bases subjetivas, arbitrárias ou por interesses políticos. Como distorcia um de seus principais objetivos, ela não foi aceita pelo Conselho e por OSC, que participavam dessa fase, e voltou ao teor do texto original na última fase de negociação.

O Termo de Parceria foi o que mais sofreu alterações, na proposta inicial do Substitutivo, que prejudicaram o caráter flexível que se pretendia adotar na gestão. A perda da obrigatoriedade da realização de concurso pelo setor público para a seleção da OSC, objeto de barganha em troca da supressão da licitação, enfraqueceu de certa forma o instrumento, que passou a ser ato discricionário do gestor público, tal como o convênio, ampliando a possibilidade de favoritismo.

O consenso no Legislativo foi obtido mais pela negociação, com incorporação de emendas na Lei em troca de apoio para a inclusão de outras, por meio de concessões mútuas em favor de artigos de maior aceitação, e da aliança que foi reforçada entre o Conselho e as OSC interlocutoras – que pressionaram e acionaram seus representantes eleitos. A concertação naquele momento foi percebida como um exercício legítimo e conveniente e os atores tiveram a percepção de que tinham diversos interesses atendidos.

Os interesses contrários à lei de algumas OSC e de representantes das Filantrópicas, que o relator convidava para discutir em algumas reuniões, acabaram sendo enfrentados por meio da inclusão de alguns dos artigos por elas demandados. O empreendedor Augusto de Franco e os empreendedores da sociedade negociaram até que o Substitutivo do projeto de lei voltasse a ter, pelo menos, os objetivos gerais originais, não o descaracterizando na substância. A habilidade para a negociação política, do empreendedor do governo, o permitiu fazer concessões em pontos que afetavam os acordos com as OSC e que poderiam sair caro ao Conselho, mas sem o que todo o processo de reforma fracassaria.

Paralelamente à discussão do Substitutivo pelos negociadores, os atores invisíveis, os servidores de carreira da Câmara e do Conselho, que acompanhavam o processo, se uniram e traçaram uma estratégia para auxiliar a resolver os impasses. Essa preparação para a resolução de controvérsias e problemas tornou possível uma avaliação técnica, além da política, sobre o que era realmente viável para cada campo da negociação, o que cada instituição poderia ou não ceder<sup>236</sup>. Assim, a cada reunião reuniam os dirigentes e os Deputados de novas versões do projeto com justificativas, explicações, causas e efeitos, e com propostas plausíveis para as restrições apontadas, e as concessões mútuas foram sendo feitas, amenizando a mudança radical proposta originalmente pelo Substitutivo, auxiliando a percepção dos atores quanto às perdas ou não que teriam caso aprovada.

Os atores, com racionalidade limitada, atuam com base em expectativas subjetivas e sentimentos sobre os efeitos de políticas. Nesse sentido, o conhecimento especializado e as idéias de causalidade são importantes para que os atores envolvidos possam fazer seus julgamentos. Afinal, todos se beneficiam ao ser associados a uma política pública que produza efeitos desejados (Melo, 2002: 21).

A aliança do Relator com grupos de interesse que eram contrários, naquele final de legislatura, não inviabilizou a lei, mas dificultou que algumas iniciativas contidas nas intenções originais fossem contempladas.

Acionadas pelos interlocutores da sociedade, várias ONGs e redes exerceram pressão sobre os políticos, para que o Relator acatasse as mudanças sugeridas pelos negociadores do governo e aprovasse o Substitutivo na Comissão. Assim, sob essa pressão, e após os interesses contrários serem acomodados por meio de concessões e incorporação de emendas, e passadas as eleições, o relator aprovou o Substitutivo.

Foi feito o pedido de regime de urgência pelo Executivo na tramitação do projeto de lei. No entanto, naquele final de legislatura, o PL não tinha ainda consenso e deu-se início a uma nova rodada de negociação. Na nova legislatura (1999), houve oposição do Deputado

---

<sup>236</sup> Os burocratas de carreira da Câmara dos Deputados, que para Kingdon são mais importantes na especificação de alternativas, acabam assumindo papel relevante na negociação por sua especialização e experiência nos trabalhos das Comissões. Isso tornou possível o diálogo com os burocratas do Executivo, que são especialistas na política pública que está sendo negociada.

Miro Teixeira, do PDT, mas após a inclusão das emendas aditivas o projeto estava em condições de ser aprovado por acordo de lideranças.

Em fevereiro de 1999 foi empossado o novo relator na Comissão, Marcelo Deda, também do PT, mas com uma postura receptiva à lei. O início da legislatura, que criou outra janela facilitando as negociações, acrescido da incorporação de emendas e da neutralização das tentativas de bloqueio das OSC contrárias, das pressões das ONGs sobre os deputados petistas, das conversas dos empreendedores e líderes partidários com os deputados e da articulação da Casa Civil para o regime de urgência criaram condições favoráveis para a aprovação da lei.

O Relator Marcelo Deda e o Líder do Governo, Deputado Ronaldo Cezar Coelho, conseguiram articular a votação do Substitutivo de Plenário, que foi aprovado em 3 de março, dando origem à Lei 9.790/99.

No Senado a situação foi mais favorável e rápida, pois as lideranças que operavam pertenciam ao partido aliado do Governo, o PFL, tornando mais fácil o acordo para a aprovação. O Presidente do Senado Federal era Antônio Carlos Magalhães e foi escolhido como Relator de Plenário o Senador Edson Lobão. Em 11 de março de 1999, o Senado Federal aprovou o Substitutivo sem emendas, enviando-o para a Sanção Presidencial, o que ocorreu em 23 de março de 1999<sup>237</sup>.

---

<sup>237</sup> As emendas parlamentares devem ser aprovadas pelo Executivo para terem efeito legal, sendo passíveis de serem ainda derrubadas por meio do veto presidencial.

## **Considerações Finais**

As considerações finais apresentam as principais contribuições da tese em relação à interligação da teoria da modernidade reflexiva com a análise da política pública. Evidenciamos, particularmente, duas questões: a discussão sobre o caráter dialógico do espaço criado pela Interlocação Política para a realização da reforma; e o caráter da relação entre o Executivo e o Legislativo nas negociações sobre a Lei das OSCIP.

Haja vista que o capítulo 5 apresentou as conclusões acerca do estudo de caso, retomamos, de forma resumida, quais foram os principais fenômenos políticos e sociais que propiciaram ao tema da reforma da legislação relativa ao terceiro setor entrar na agenda e de que modo o tema se desenvolveu como problema prioritário nos processos decisórios, tendo como produto a Lei das OSCIP. Nesse sentido, analisamos o contexto marcado pela atuação das OSC no processo de ampliação da esfera pública durante a democratização e pela realização de novos arranjos institucionais de políticas. Por fim, identificamos as principais questões para a continuidade da pesquisa.

### **A reflexividade e a atuação do terceiro setor**

A reprodução da sociedade, segundo a teoria da modernidade, é uma realização de homens reflexivos que monitoram sua ação permanentemente, permitindo tanto as discontinuidades do desenvolvimento social tanto quanto a manutenção de rotinas que garantem estabilidade dos padrões e relações sociais. O que se destaca historicamente nessa condição é a reflexividade da vida social em que as instituições e práticas sociais são constantemente examinadas e reformadas com base em informações renovadas, por meio de instrumentos de comunicação globalizados. Altera-se, assim, a tradição que é obrigada a se abrir ao diálogo, à interrogação, e à reinvenção (Giddens, 1991).

A reflexividade permitiu entender vários dos processos relacionados ao contexto analisado nesta pesquisa, em particular, o surgimento dos novos movimentos e organizações da sociedade civil, a ocupação do espaço público por atores privados com finalidade pública

na democratização, a abertura à participação cidadã, e o descontentamento com a democracia representativa.

Com a intensificação da modernidade reflexiva, surge o questionamento das instituições modernas, que operam no Estado-nação, porque as instituições não estão equipadas o suficiente para atender às demandas de cidadãos que exercem a crítica reflexiva. Daí decorrem as reformas da administração pública e a conquista e ocupação do espaço público por atores privados sem fins lucrativos, que desenvolvem competências e responsabilidades para com as comunidades, questionam a tradição do monopólio pelo Estado da definição do interesse público e a sua insuficiência no atendimento universal de direitos do cidadão.

Ao assumirem as questões da sociedade, esses atores tornam-se reflexivos, isto é, um tema e um problema para si próprios. No Brasil, o processo é mais evidente quando da ditadura militar, em que há mobilização para a democratização e ação pública desses atores em projetos sociais.

Esses atores passam a compor a subpolítica (Beck, 1997) que aglutina cidadãos leigos que interpretam informações, antes confinadas a especialistas, e influenciam os sistemas abstratos e as práticas sociais. Os riscos artificiais da modernidade criaram novas questões, que, no Brasil, acumularam-se aos problemas sociais ainda não equacionados, sendo que muitos deles apenas despontaram na agenda porque novos atores, as ONGs, os trouxeram ao debate e propuseram formas de enfrentamento diferenciadas.

A partir dos anos 80, um subconjunto de organizações do terceiro setor se afasta da assistência tradicional, constituindo projetos políticos de fortalecimento da sociedade civil, de defesa de direitos dos cidadãos, de assessoria à organização popular e educação política. No início dos anos 90, ocorre uma revisão dos discursos e do escopo das ONGs, assumindo características não necessariamente políticas e atuando em nichos cada vez mais especializados como economia solidária, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento social até a defesa de direitos específicos e difusos. Começa a construção de uma nova institucionalidade e há um afastamento progressivo de posições ideológicas radicais contrárias

à colaboração com o Estado, aumentando a possibilidade de interlocução sobre os problemas sociais e de redefinição dos termos dessas relações.

Processos interligados de mudanças na vida cotidiana e na esfera social, decorrentes da globalização e modernidade, não podem ser contidos na esfera política tradicional e convergem para espaços dialógicos. Os atores que compõem a subpolítica buscam formas alternativas de atividades, lutam pelo poder de conformação do interesse público, ocupando Conselhos, fóruns deliberativos, assembléias de orçamento participativo, fazendo parcerias e ofertando projetos e políticas públicas. O aumento da autonomia dos indivíduos ao lado da conquista/abertura de espaços nos quais podiam expor seus projetos, antes direcionados aos especialistas, amplia a possibilidade de participação para além da forma hegemônica de democracia representativa, pelo menos no que diz respeito às dimensões das políticas sociais na construção da democracia brasileira.

As OSC passam a entender o Estado como um possível interlocutor (não o único, nem um simples opositor) e arena das lutas políticas crivada de contradições, constituindo-se em grupos de pressão e de interesses que se articulam para influenciar os processos decisórios na arena legal, na formulação das leis, e institucional, na formulação de políticas. Produtos dessas conquistas resultam em dimensões participativas e políticas universalistas da Constituição de 1988.

Essa mobilização constituiria a própria democracia dialógica, segundo Giddens (1996), porque esses atores empurram para dentro da esfera pública temas controversos, aspectos da conduta social que não eram discutidos, ou que eram resolvidos por formas tradicionais e centralizadas de poder.

Se houver engajamento dialógico nesses espaços, com autonomia desenvolvida de comunicação para o diálogo por meio do qual as políticas e atividades são moldadas, esses atores podem gerar e ajudar a manter as influências democratizadoras. Para tanto, esses espaços precisariam: estar estruturados com mecanismos de confiança ativa, nos quais os atores buscam autonomia e interdependência na resolução de problemas comuns; de formas de intercâmbio social que auxiliem na reconstrução da solidariedade social; de gestão horizontal das organizações e do processo participativo; de espaço discursivo de seus membros para o

reconhecimento e a comunicação com o outro e o estabelecimento de compromissos recíprocos entre diferentes atores que participam da esfera pública.

A ocupação de espaços dialógicos consiste em um potencial a ser explorado, mais do que existente na realidade. Por isso, Giddens alerta sobre os riscos de ocorrer o contrário, os objetivos e a condução das ações podem não ser democráticos, os espaços podem ser ocupados por fundamentalismos, ou pode surgir o apelo à volta do comunitarismo, diante do temor de desintegração social.

De qualquer modo, os critérios que o autor adotou para a democracia dialógica, que não existem de forma pura na realidade, constituem parâmetros para a análise do caso estudado. Com base na experiência das ONGs no Brasil no processo de democratização, pesquisada nesta tese, podemos afirmar que as OSC, mais do que organizações com finalidades específicas, transformaram-se em atores políticos e sociais com capacidade de intervenção nos processos de mudança social. A entrada desses atores que tentavam transformar as práticas políticas dominantes autoritárias, que lutavam para estender a cidadania para os excluídos do sistema de proteção social e propunham novos modelos de políticas, acabou auxiliando o processo de ampliação da esfera pública brasileira.

Eles ajudaram a abrir espaços dialógicos nos quais puderam expor seus pontos de vista e lutar por eles por meio da interlocução com diferentes atores. Desse modo, houve um avanço democrático, no geral, provocado pela confluência da participação da subpolítica da sociedade e da ocupação de espaços de forma propositiva, chegando a influenciar as políticas públicas governamentais, empurrando temas e novos problemas na agenda.

Obviamente existem dificuldades de organização para a ação coletiva, há resistências e conflitos de interesses, há falta de qualificação para a própria participação institucionalizada, nem sempre o espaço possibilita relações simétricas de poder etc. Ao considerar o potencial da participação da subpolítica e os seus limites, a análise tem que ser contextualizada, pois a construção democrática ocorre em ritmos e alcances diferenciados, com desfechos abertos. Os espaços criados são múltiplos possibilitando tanto o exercício democrático, como foi o caso das OSC, que conseguiram ampliar a esfera pública e ocupar espaços dialógicos, com

participação ativa no processo de democratização brasileiro, quanto pode ocorrer o contrário. Essa questão será retomada quando sugerirmos questões para continuidade da investigação.

O grau de reflexividade nos espaços dialógicos pode variar de intenso a limitado, no decorrer do tempo, de acordo com as características dos projetos políticos das OSC, do grau de abertura para decisões democráticas aos associados e beneficiários, da gestão horizontal etc. Do lado do Estado também há limites para a reflexividade, do ponto de vista da jurisdição burocrática e política, e de acordo com projetos e interesses políticos que governos, instituições e dirigentes representam quando da constituição de espaços públicos para participação e quando da realização de parcerias.

Em relação ao estudo de caso específico, percebe-se que a Interlocação Política, para a elaboração da Lei 9.790/99, constituiu um espaço dialógico, em que pese ter ocorrido no âmbito do Estado, que possui limitações intrínsecas para participação. Quer por meio do conflito, quer pelo acordo sobre as propostas, as OSC ocuparam esse espaço dialógico para o intercâmbio de idéias, resolução de conflitos e decisões, expondo aspectos dos problemas da legislação que não eram antes discutidos e outros que apenas eram resolvidos por práticas tradicionais.

A dinâmica participativa de construção da lei somente foi possível porque ao lado de um esvaziamento do político (retirada à vida privada, individualização, diminuição da legitimidade) ocorreu a luta por novas dimensões da política decorrente da mobilização e organização das OSC e da reflexividade social que trouxe maior poder aos atores sociais em relação às estruturas tradicionais. Os indivíduos ainda se comunicam e atuam em conformidade com as antigas fórmulas e instituições, mas também se afastam delas, procurando novos locais de atividade para exercer participação e pressão (conselhos, projetos, arranjos institucionais de políticas etc.). Pelo lado do Estado, houve a criação de instrumentos, estruturas e incorporação de novos papéis, numa combinação de democracia representativa com a participativa, sem modificação estrutural do sistema político.

Nesse sentido, nossa concepção acerca do crescimento das OSC no Brasil repousa na pluralidade de interesses, valores, idéias, projetos sociais e políticos, e demandas existentes na sociedade, questões essas tanto maiores quanto mais complexa, dinâmica, diferenciada e

reflexiva for a sociedade. O crescimento e a proliferação do terceiro setor é uma resposta às necessidades da modernidade reflexiva, da globalização multifacetada, e da democratização, que criou espaços dialógicos que foram ocupados pelas OSC, e não somente à diminuição do escopo ou das funções do Estado.

### **Novos arranjos institucionais de políticas públicas**

Modelos participativos emergem em vários países, mais fortemente na década de 90, trazendo o argumento que instituições representativas democráticas não conseguem captar pleitos nem atender aos direitos de parcelas da sociedade, historicamente excluídas das políticas públicas.

À medida que a democratização brasileira avançou, a sociedade tornou-se mais complexa com diversificados problemas que se somaram aos desafios de um sistema de proteção social cujas estruturas erigidas em longo passado de governos autoritários não foram capazes de equacionar. O Estado moderno, enquanto principal referente de solidariedade automática (Rosanvallon, 1997), produz e faz respeitar a lei - a principal garantia institucional da solidariedade. No Brasil, a solidariedade que o Estado conseguiu criar foi impotente para lidar com o sentimento de respeito à lei, de modo geral, e a desigualdade social persistente impediu que ele fornecesse proteção aos que mais dela precisavam. A assistência estatal foi o corolário de um individualismo em que os aspectos redistributivos e igualitários estiveram menos presentes. A política tradicional não desempenhou seu papel de mediação de forma suficiente, e foram as OSC que colocaram a questão dos direitos como produtos de lutas e conquistas, e deram evidência a esses temas no debate.

A democracia trouxe uma diversidade de projetos políticos para o debate público. Por sua vez, propostas de reforma para a área social trouxeram o questionamento quanto à capacidade de o Estado ser o único meio de provisão social, projetando uma saída societal, enquanto espaços de troca e solidariedade que pudessem ser nela encaixados e não exteriorizados de forma abstrata pelo Estado. Esse marco de referência conceitual era defendido pelo Conselho da Comunidade Solidária, marcando sua defesa de políticas públicas participativas que possibilitariam democratizar as relações entre Estado e sociedade. O

Conselho reconheceu a importância do novo papel das ONGs na esfera pública para gerar inovações e capital social, e propôs ações para o fortalecimento do terceiro setor.

Ademais, o fato de o Estado e as burocracias militar e civil terem precedido à própria representação política da sociedade, e de o Estado, durante o período de modernização conservadora e autoritária ocorrida desde a década de 30, ter tido o papel de agente transformador da sociedade, fizeram com que o Estado tivesse, historicamente, uma forte representação social. Essa representação, aliada à baixa justiça social, ocasionou profundas dúvidas aos defensores da criação de um Estado de Bem Estar Social, idealizado pelos Constituintes, quando a agenda de reforma do Conselho trouxe as formas alternativas de provisão de políticas, pois temiam sua privatização e terceirização. Também houve resistência de setores corporativos, como as entidades filantrópicas, que temiam perder incentivos fiscais vantajosos, razão pela qual utilizaram, no processo de negociação da lei, argumentos do discurso de defesa de políticas universais para se opor à Lei 9.790/99.

A agenda do Conselho da Comunidade Solidária traduzia propostas de setores progressistas que atuaram na Constituinte, que pretendiam, diferentemente da proposta neoliberal - reduzir o papel do Estado -, incluir formas complementares de provisão por meio do terceiro setor e reformar e fortalecer a ação do Estado porque era imprescindível lidar com os desafios advindos com as mudanças estruturais do capitalismo e da globalização. Além disso, propunham resolver os aspectos críticos do sistema de políticas sociais, como a centralização, burocratização e apropriação do aparelho estatal por interesses privados e corporativos, o distanciamento das necessidades da comunidade, a má qualidade e exclusão de segmentos de mais baixa renda por parte do Estado.

Desse modo, elementos presentes na proposta neoliberal de reforma da atuação do Estado na área social - privatização de serviços para setor lucrativo, focalização, e gestão social mais eficiente - apareciam na vertente progressista com um novo significado. Este discurso incorpora aspectos da reforma administrativa, tendo em vista uma gestão social mais eficiente e a busca da equidade social. Sua ênfase recai na aproximação do cidadão; maior adequação dos serviços públicos às demandas sociais; participação social nas decisões, no controle e na avaliação de políticas; descentralização e parcerias com setor não lucrativo;

focalização orientada para determinados serviços e populações vulneráveis em situação de pobreza.

Com a revisão das reformas do Estado, feita pelos próprios organismos internacionais, principalmente em relação às suas formas minimalistas, a partir da metade dos anos 90 temas como capacidade governativa com fortalecimento do Estado, bom desempenho do governo, *accountability*, e a construção de novas modalidades de solidariedade social, entram no debate sobre gestão pública no Brasil. Essas exigências de reconstrução política são expressões de uma reflexividade social aumentada. Nesse sentido, para criar e preservar a legitimidade, os princípios da democracia participativa tornaram-se significativos para o próprio Estado.

Sob o impacto da intensa mobilização social que se seguiu desde o período da Nova República, as esferas de governos e da sociedade tornaram-se permeáveis aos ímpetus reformistas e democráticos, ambos adquirindo capacidade de abrir espaços dialógicos.

O Estado recorre aos atores locais, cujo conhecimento passa a ser valorizado, tanto legal quanto politicamente, haja vista a necessidade de reformar suas ações face às críticas ao sistema de proteção e à burocratização de seus processos. O Governo Federal passa a realizar, de forma incremental, mudanças em suas funções, abrindo-se para novos arranjos institucionais. Desse modo, deixa de ser o provedor direto e exclusivo e passa a ser o coordenador e fiscalizador de serviços que podem ser prestados pela sociedade civil, incorporando modelos participativos e a co-produção de políticas públicas, processo esse não isento de conflitos.

Os novos arranjos de políticas sociais respondem, assim, às necessidades de cidadãos reflexivos que se organizam no espaço público, pressionam e demandam ao governo, tanto quanto às necessidades de governo para ampliação de instrumentos e abordagens para resolução de problemas sociais.

Entretanto, a legislação brasileira, antiga, não estava adaptada a essa nova atuação de atores da sociedade civil na esfera pública e não tinha, até o momento da criação do Conselho, adquirido importância na agenda do governo. Muitas das OSC com finalidade pública extrapolaram as áreas de alcance das titulações antigas (utilidade pública e filantropia), ao

passo que outras, mesmo possuindo esses títulos eram, na realidade, empreendimentos com fins lucrativos.

### **A entrada do tema da reforma na agenda governamental**

A reforma do marco legal do terceiro setor entrou na agenda sob uma conjunção de fatores. No contexto histórico internacional, a intensificação da globalização e da modernidade trouxeram a disseminação de reformas, propostas e instituições e encontraram a contingência de abertura interna para as mudanças nos papéis do Estado e da sociedade no Brasil.

A realização da reforma foi favorecida em vários sentidos, numa confluência de dinâmicas que conformaram as janelas de oportunidade abertas pela política, tanto para a entrada do tema na agenda decisória, em 1995, quanto para a aprovação da nova regulação, em 1999. O local ocupado pelos dirigentes do Conselho da Comunidade Solidária, com proximidade do centro decisório de poder, e a intenção da Presidente do Conselho em incentivar o terceiro setor, constituíram, em si, formadores de agenda, influenciando conteúdos e procedimentos a partir dos quais as alternativas se converteram em decisões de políticas.

O contexto interno político é marcado pela oportunidade que se abriu com a mudança de governo no Executivo Federal, em 1995, possibilitando a criação de novas instituições, o MARE e sua política de reforma da gestão pública, que pregava a participação do setor público não estatal, e o Conselho da Comunidade Solidária e suas políticas de parcerias com OSC. Desse modo, foi possível que propostas do projeto político do Conselho entrassem na agenda governamental como a participação dos cidadãos e do terceiro setor nas políticas públicas, convergindo com aspectos da reforma gerencial proposta pelo Plano Diretor de Reforma do Estado, embora com objetivos diferentes.

As novas configurações de participação propiciadas pela Constituição de 1988 e o crescimento das formas alternativas de provisão de políticas sociais, nos governos locais, somou-se ao discurso da reforma gerencial do Executivo Federal. O Executivo, e seus sistemas especialistas, tornaram-se abertos ao debate e à contestação democrática por parte da subpolítica. A partir dos anos 90, novos arranjos institucionais de políticas passam a ser

incentivados e incorporados em seus programas, tendo em vista a necessidade de contornar problemas do aparato burocrático e a ampliação de instrumentos e abordagens para resolução de problemas sociais.

O Conselho da Comunidade Solidária reconheceu a importância das associações de caráter público para a democratização. O investimento na organização e no fortalecimento da sociedade civil era considerado um valor ligado à democracia e uma condição para propiciar um ambiente favorável ao desenvolvimento social. A partir desse projeto, o Conselho criou um espaço dialógico entre governo e OSC, para a reforma do marco legal do terceiro setor, por meio da Interlocação Política.

O espaço criado pela Interlocação Política para a discussão de temas carentes de regulação, papel precípua do Estado, incorporou os principais problemas que a comunidade de política das OSC estava debatendo. O diagnóstico proposto por esta comunidade indicava, principalmente, a inadequação da legislação face às mudanças institucionais pelas quais passaram as OSC (novo papel no espaço público, realização de parcerias com governos) e a necessidade de trazer legitimidade, diferenciando-se as organizações com fins públicos dentro do universo do terceiro setor.

O que se destaca na inclusão do tema na agenda é que não havia uma crise nem se tratava de um tema urgente, elementos geralmente apontados na literatura como impulsionadores de ações públicas. No caso da reforma, as forças que atuaram para trazer o tema à tona se relacionaram com a viabilização de preferências de políticas por parte do Conselho da Comunidade Solidária, fortalecido pela circunstância de formação das idéias sobre a legislação gerada pela comunidade de política das OSC.

Reconhecer problemas não é suficiente para o tema entrar na agenda, assim como resolver problemas não é a única razão para o governo propor soluções. O estabelecimento da agenda se dá em função dos meios pelos quais as autoridades tomam conhecimento das situações e das formas pelas quais elas foram definidas como problema. Nesse sentido, os empreendedores do Conselho da Comunidade Solidária alocaram recursos consideráveis para convencer as autoridades sobre suas concepções acerca do problema: o não reconhecimento institucional e legal das ONGs de novo tipo, que surgiram durante a democratização e a

importância de seu fortalecimento enquanto meio para gerar capital social nas comunidades, sem o qual não haveria desenvolvimento social.

Desse modo, o arcabouço conceitual da Lei das OSCIP teve influência de alguns princípios da reforma gerencial, das idéias da comunidade de política e das diretrizes do Conselho, para o qual combater a pobreza e a exclusão social exigia o fortalecimento das capacidades de pessoas e comunidades de satisfazer necessidades, resolverem problemas e melhorar sua qualidade de vida. O desafio para as políticas públicas consistiria em articular a oferta de programas e serviços governamentais com a mobilização do capital social local, de modo que os “beneficiários” identificassem suas prioridades em termos de desenvolvimento local, e participassem da formulação e implementação das ações propostas de forma conjunta. Segundo essa perspectiva, era necessário promover as ações de parceria tanto quanto as iniciativas autônomas da sociedade, visando mobilizar novos recursos, que o Estado não possuía, para promover o desenvolvimento social (Conselho da Comunidade Solidária, 1999).

O fato de o problema ter sido identificado e classificado, no processo de especificação de alternativas, como tendo um potencial facilitador de desenvolvimento social fez com que o tratamento do problema ultrapassasse simplesmente o atendimento a grupos de interesse, para compor um projeto político, uma visão de sociedade e de futuro, ganhando outro *status* na agenda.

Podemos afirmar que o papel desempenhado pelos empreendedores do governo e da sociedade na construção do problema do marco legal teve peso significativo no convencimento dos atores face aos resultados obtidos. Isso se deu por meio da promoção de propostas e difusão dos conhecimentos sobre os efeitos da política pública, e da capacidade de unir as correntes das propostas e da política em momentos críticos (de mudança de governo, quando se abriu uma janela para mudanças institucionais, e na reeleição quando se conseguiu a aprovação da lei).

Participantes capazes de fazer essas conexões, bem como contextos políticos e instituições favoráveis, tornaram possível uma mudança de direção na política pública relacionada ao terceiro setor, que até então, tinha regulação antiga, restrita a algumas áreas e a alguns tipos de organização tradicionais.

Durante a elaboração do anteprojeto, houve tentativas de barrar o processo por parte das grandes organizações filantrópicas, que temiam mais perdas do que a lei realmente impunha, que foram contornados por estratégias da própria reforma, que não englobou a legislação anterior. Na fase de tramitação legislativa, novas tentativas de bloqueio ocorreram, no entanto, conseguiram apenas resultados fragmentados na lei.

Além disso, não havia grandes restrições às propostas dos interlocutores, por parte do governo, à exceção do contrato de trabalho, por razões constitucionais, e do tema financiamento e doações, em que prevaleceram as questões ligadas ao controle do ajuste fiscal. Os políticos e tecnocratas responsáveis pela área econômica não cederam em suas posições para mudança nas deduções das doações e tributos, tendo ainda dificuldade adicional porque não houve consenso, nem entre as OSC, sobre a proposta que foi sugerida pelo grupo de trabalho responsável.

Em suma, o contexto político favorável, com o aproveitamento da oportunidade que se abriu com o novo governo para a criação do Conselho, o poder de agenda de sua Presidente e o apoio da comunidade de política das OSC, que discutia as questões legais, somado ao modo como o problema foi identificado e concebido - influenciando a percepção dos atores segundo determinados aspectos - foram fatores que influenciaram consideravelmente o estabelecimento da agenda da reforma do marco legal do terceiro setor.

### **O processo de negociação e a aprovação da Lei 9.790/99**

As mudanças em relação ao texto original da lei nem sempre foram bem compreendidas como parte do processo democrático, sendo as posições dos atores do Executivo, na fase de elaboração, e do Legislativo, na fase de formulação, frequentemente criticadas pelas OSC. Essas críticas fazem parte do processo de política pública e do próprio aprendizado que envolve atores diferentes negociando seus interesses, possibilitado pelo espaço dialógico. A construção da política é um processo em que as escolhas ou decisões são temporárias e incertas, feitas a partir do contexto em que são feitas e negociadas, em cada momento do processo e com cada instituição presente no jogo da negociação. Contudo, nessa dinâmica, os ganhos foram expressivos para as OSC interlocutoras e para o Conselho da

Comunidade Solidária, já que os principais fundamentos do texto original permaneceram, em que pese as modificações feitas ao longo da discussão no Legislativo.

Como observamos, na corrente da política, os deputados construíram consenso mais por meio de negociação, criando emendas para ter margem de manobra para realizar trocas com o governo, visando o atendimento de suas reivindicações, e incorporando a demanda dos atores que pressionaram para ter suas propostas incluídas ou que eram contrários à lei. Os participantes diretos das negociações fizeram concessões em prol de soluções de maior aceitação, destacando-se o fato de todos os artigos do PL enviado pelo Executivo terem sido debatidos novamente e revisados nessa fase.

Na dinâmica da política na fase legislativa, o grupo invisível de atores também acabou interferindo. O trabalho dos atores invisíveis (contrários e favoráveis), empreendedores, burocratas, e a pressão das OSC interlocutoras – que mantiveram aliança com o governo para a aprovação da lei, em que pese as divergências na fase de elaboração – foram fundamentais para mudar a percepção dos atores legislativos acerca dos custos e benefícios acerca da lei. O processo de negociação também demonstrou a importância dos empreendedores do governo, cuja direção estratégica da reforma aumentou as chances de promover alianças e aproveitar as oportunidades de trocas e combinações de propostas diferentes durante essa fase.

Quando da apresentação da proposta de Substitutivo pelo Relator, que transformou o PL original em um projeto com objetivos diferentes, houve surpresa por parte de alguns interlocutores e certa intolerância em reconhecer a legitimidade dos representantes do Legislativo e do trabalho das oposições - que têm autoridade legal para veicular suas idéias e propostas, realizar barganhas e o poder de alterar agendas. Essa reação pode ser efeito de uma democracia representativa ainda com pouca experiência dialógica, que insiste em anular as oposições. Pode ter sido também influenciada pela nossa tradição histórica, que relaciona a idéia de reforma ao modelo de Executivo forte, ao passo que o Legislativo é percebido como uma força aliada ao atraso e à defesa de interesses particularistas e tradicionais. Nessa tradição há uma tendência de valorização do saber tecnocrático, que é considerado superior à racionalidade da instância política.

No entanto, essa surpresa inicial dos atores com a mudança radical feita pelo Substitutivo, foi dando lugar à percepção de que essa ação fazia parte das regras do jogo da

negociação, naquele âmbito, o que fez crescer a influência das OSC no processo e o apoio à proposta do governo na Câmara dos Deputados. Assim, verifica-se que nesse espaço também foi exercida a comunicação e o diálogo por meio do qual a lei foi moldada.

A pesquisa demonstrou que o processo decisório na Câmara foi influenciado pelo clima de eleições de 1998, o que tornou o processo sujeito à imprevisibilidade, pelo menos nessa fase inicial. O Relator abrigou espaço no Substitutivo para as propostas de grupos de interesse contrários à proposta original, que pressionavam diretamente na Comissão ou por meio de seus representantes eleitos e, ao modificar todo o projeto de lei, forçou uma negociação detalhada com o Executivo.

Foi feito o pedido de regime de urgência pelo Executivo na tramitação do projeto de lei. No entanto, naquele final de legislatura, o PL não tinha consenso e deu-se início a uma nova rodada de negociação. O Relator Milton Mendes não tinha, ainda, aprovado o Substitutivo acordado, o que ocorreria apenas em 27 de janeiro de 1999, na nova legislatura, para a qual não havia sido reeleito, sob intensa pressão das ONGs sobre os deputados, para que o Relator acatasse as mudanças sugeridas pelos negociadores. Passadas as eleições, que provocaram novas configurações partidárias e ideológicas no Executivo e no Congresso, e com as negociações avançadas, a nova distribuição de poder entre os grupos no Legislativo favoreceu a capacidade de o governo aprovar o Substitutivo.

Novo acordo de lideranças foi feito, mas agora no início da nova legislatura, direcionando o Substitutivo para o plenário. Novamente despontou uma janela de oportunidade com a recomposição de forças no Congresso, em contexto de reeleição do Presidente da República, e com novo relator, o Deputado Marcelo Deda. A aprovação na Câmara do Substitutivo de Plenário ao Projeto de Lei nº 4.690, de 1998, ocorreu em 3 de março de 1999.

Embora o controle do Executivo sobre a modificação das propostas na Câmara dos Deputados tenha decrescido, na fase inicial de tramitação do Substitutivo na Comissão, tendo que ceder em vários pontos, o resultado final foi favorável porque o Executivo conseguiu recuperar ou manter o sentido dos principais objetivos que queria imprimir à lei.

A corrente da política no Legislativo fluiu de acordo com dinâmica e regras próprias desse Poder. Mas o poder do Presidente da República em impor determinados temas na

agenda do Legislativo, manifesto no recurso de requerimento de urgência, fez com que o Poder Executivo tivesse capacidade de intervenção no final do processo decisório na Câmara dos Deputados.

Confirma-se, assim, o poder de intervenção do Executivo na agenda do Legislativo, reforçando o argumento de vários cientistas políticos que apontam a existência de prerrogativas jurídicas do Executivo que possibilitam influenciar a agenda no Legislativo (Diniz, 2005; Santos, 2006; Figueiredo e Limongi, 1999 apud Melo 2002). No estudo de caso isso se verificou mais fortemente no Senado, onde o acordo foi mais fácil e rápido porque o Presidente do Senado e o Relator eram do PFL, Partido da coalizão política do governo.

Entretanto, quando analisamos o estudo de caso da Lei das OSCIP, aquela influência teve caráter particular na Câmara dos Deputados porque ocorreu na fase final quando já se havia chegado a um acordo entre governo, OSC e deputados sobre o Substitutivo. E também porque em vez de utilizar as prerrogativas do Presidente em legislar por meio de MPs, ou o insulamento burocrático de tomada de decisão e gestão, aspectos presentes em outras reformas do governo federal, gerou-se um mecanismo democrático que incluiu diversos atores nas negociações.

A elaboração da lei ocorreu em um espaço dialógico específico, no âmbito do Estado. Essa condição, se de um lado permitiu a participação, de outro, permitiu o uso de prerrogativas como o pedido de urgência pelo governo que levou o Colégio de Líderes a ter poder na aprovação do PL no plenário. Assim, ocorreu a prevalência da posição do Executivo na agenda do Legislativo, na fase final do processo, mesmo em uma situação de formulação da política tendo ocorrido num espaço dialógico.

Há outros aspectos que se destacaram no processo de aprovação da Lei das OSCIP porque efetivamente envolveu negociação aberta na Câmara entre segmentos do terceiro setor, governo e Deputados, e participação, na fase de elaboração, quando se abriu um espaço dialógico com a Interlocação Política

O lócus das decisões acerca da elaboração da lei das OSCIP foi gerado e ocorreu principalmente no âmbito do Executivo. Nesse sentido, a Interlocação Política representou uma reinvenção do político nos termos de Beck (1997), em que os atores externos ao sistema político aparecem na arena pública, competindo uns com os outros pelo poder de conformação

da agenda. O Poder Executivo, por meio do Conselho, demonstrou ter abertura à democracia dialógica, acompanhando a mobilidade da subpolítica reflexiva da sociedade, incorporando suas opiniões, propostas e julgamentos e buscou um equilíbrio entre interesses divergentes por meio da persuasão.

A democracia dialógica acolhe outros aspectos além da formação democrática da opinião e da vontade que resulta de eleições gerais e decisões parlamentares. Elementos como a discussão aberta para a tomada de decisões e construção conjunta da lei das OSCIP foram incorporados pelo Executivo, mas também pelo Legislativo, que acabou se abrindo para a participação de outros atores que pressionavam, embora nele prevaleça uma concepção mais tradicional da política centrada no Estado e da democracia liberal. A Câmara dos Deputados não prescindiu de suas contribuições e da intermediação de interesses de grupos que se sentiram prejudicados, absorvendo a interferência de atores externos que conseguiram incluir propostas que não haviam sido incorporadas durante a elaboração.

Nesse sentido, foi possível que a formação do consenso ocorresse mediante processamento de conflitos e negociação de interesses contraditórios pela comunicação, introduzindo uma racionalidade dialógica, em complemento à racionalidade instrumental do Estado, integradas no fazer próprio da política pública. Gerou-se um espaço público em que tanto os opositores quanto os defensores da lei estiveram dispostos a realizar sacrifícios, que ocorreram nos dois poderes. Não significou a abolição do conflito e da ambivalência, pelo contrário, nem sempre houve consenso, mas as posições dos atores foram reveladas e compromissos assumidos, características fundamentais da esfera pública.

Embora o processo tenha sido participativo, o Conselho também se isolou para a tomada de decisões finais no anteprojeto enviado à Câmara, obedecendo ao seu tempo na corrente da política pública e da política. Houve simplificação e redução das alternativas consideradas no processo decisório que restringiram o acesso à participação nas decisões finais dos dirigentes, o que também faz parte da dinâmica da política pública. O Conselho, por meio do Coordenador da negociação, também arbitrou na negociação do Legislativo quando não havia consenso, mas julgava que o tema poderia auxiliar nas barganhas, ou constituía uma proposta das OSC não incorporada durante a interlocução, ou que reforçava as diretrizes orientadoras da lei.

Essa situação de construção da lei de forma participativa adquiriu um caráter peculiar pelo fato de o espaço dialógico participativo ter sido aberto no âmbito do aparelho de Estado, daí a reflexividade, nesse caso, ter sido limitada. A política dialógica e a instrumental se entrecruzaram sob os pressupostos da formação democrática da opinião que se institucionalizou por meio da lei. Essa combinação feita no âmbito do Estado, condicionada por regras institucionais, legais e prerrogativas, e por projetos políticos, tanto do Legislativo quanto do Executivo, limitaram o alcance da reflexividade social.

As características apontadas emanam do próprio processo de elaboração da política, que no caso analisado implicou dificuldades práticas, limites operacionais e institucionais e opções políticas: muita informação complexa para processar, pouco tempo e larga escala para fazer consultas e procurar o consenso; problemas de coordenação e gerenciamento de tantos atores, organizações, interesses, alternativas, projetos políticos e decisões; restrição das alternativas consideradas tendo em vista prioridades e viabilidade técnica e política; constrangimentos jurídicos e interpretações legais que limitam as soluções; inclusão tardia de outros atores relevantes como os membros do Legislativo; regras específicas do Legislativo e do Executivo; e o jogo de interesses e barganhas da negociação.

Portanto, em que pese a reflexividade limitada que vigora no âmbito do governo, no fazer próprio da política pública, podemos afirmar que a Interlocação Política constituiu um espaço dialógico institucional democrático porque o desenvolvimento das alternativas e as decisões sobre a lei das OSCIP não resultaram de um cálculo tecnocrático, mas sim de um modo participativo, em que forças políticas puderam interferir, ocorrendo engajamento dialógico de idéias no espaço público, e respeito ao dissenso e ao conflito. Diferenciou-se, portanto, dos meios institucionais tradicionalmente utilizados para fazer política pública, à época, como o insulamento burocrático ou MPs.

O processo participativo, que deu respaldo político e social ao PL, acabou tendo ressonância no Legislativo que também se abriu à participação. Segundo o Relatório de aprovação do Substitutivo (27/01/99), “(o conjunto de contribuições recebidas das ONGs) nos proporcionou um posicionamento em relação ao PL, e, em seguida a uma benéfica discussão

com os representantes do governo federal”. (A lei era) “resultado de uma negociação aberta entre segmentos do terceiro setor e governo (...).”

A Lei 9.790/99 foi produto da discussão e persuasão recíproca de atores políticos governamentais, não governamentais e do Legislativo, participantes em graus diferenciados, de suas decisões.

Todavia, nem sempre espaços dialógicos criados pelo Executivo são democráticos ou respeitam as prerrogativas de outros poderes da República. Além disso, podem ocorrer restrições políticas e temas ou instituições que detêm primazia sobre as políticas públicas, em determinados momentos, que foi o caso da restrição imposta pela área econômica na questão do financiamento. Existe ainda o diferencial dos recursos de poder e de conhecimentos exigidos para participação qualificada em espaços burocráticos. Pelo lado do terceiro setor, nem sempre sua atuação tem características democráticas, públicas ou potencial transformador. Há um potencial de esses espaços serem dialógicos, mas os riscos não podem ser ignorados. Desse modo, a continuidade da revisão do marco legal e institucional e, principalmente, o próprio exercício e aprendizado democrático nos espaços de participação criados, poderão ajudar a reproduzir ou a recriar as condições do sistema político tradicional.

A concertação é um exercício legítimo que deve atender a diversos interesses, e nem sempre o consenso é duradouro ou possível. Porém é mais democrático do que o acordo de cúpula ou de decisões de tecnocratas. Por esse motivo, a definição de vários autores contemporâneos para política pública inclui o *curso que efetivamente toma a ação* que os atores conseguem promover, e não apenas o desejo e o desenho da ação coletiva inicial. Ela se faz com o resultado das muitas decisões e interações e, em consequência, os fatos reais que a ação coletiva produz (Villanueva, 1992). A visão de um mundo político unilateralmente homogêneo, com ganhadores e perdedores constantes, é mais adequada às sociedades tradicionais que à dinâmica plural e aberta da sociedade na modernidade.

Nesse sentido, o papel desempenhado pelos diversos atores que participaram do processo demonstra que política pública que resulta de espaços dialógicos constitui um conjunto complexo de decisores e operadores, visíveis e invisíveis, mais que uma decisão única que provém de uma autoridade legítima acerca de uma ação de governo ou do Legislativo, contribuindo para democratizar a democracia.

## **Questões para a continuidade da pesquisa**

Algumas questões se manifestaram durante a realização da tese e necessitam de pesquisas adicionais, cabendo apenas traçar conjecturas, deixando-as para investigação futura. A primeira diz respeito ao alcance do potencial democratizador e quais são seus limites quando da participação das OSC em arranjos de políticas públicas com governos.

Passado o momento de conquistas democráticas, pelo terceiro setor, durante a luta pela democratização, em que o debate teórico enfatiza sua importância histórica no processo, apontamos alguns desafios para confirmar aquele potencial em espaços de parceria com governos. Até que ponto os vínculos políticos e governamentais que as OSC estabelecem - que se entrelaçam com interesses partidários e clientelistas - apontam para uma tendência de não rompimento com as características da cultura política brasileira? Caso se confirme, deixando-se contaminar pela racionalidade instrumental, teria enfraquecido seu potencial democratizador. Esse risco aumenta se prevalecer, em grande parte do terceiro setor, formas não democráticas de decisão e de objetivos, se não houver incentivo à participação autônoma dos cidadãos e ao controle social, se estruturas profissionais se tornarem burocráticas e lutarem pela própria manutenção, mantendo-se distanciadadas dos compromissos assumidos com sua base e com a realidade que desejam modificar.

Tendo em vista a cultura política brasileira consolidada em séculos, a recente experiência democrática em que atores com interesses divergentes atuam de forma conjunta, a desigualdade de recursos de poder, e os critérios para que a democracia dialógica se estabeleça, há uma tendência de as relações de parceria apontarem para uma reflexividade limitada tanto da atuação do terceiro setor, enquanto formação social e política, quanto do próprio Estado. Como prevalece hegemonicamente o modo de fazer política marcado pelo poder hierárquico, em que se conjugam cooptação, manipulação, insulamento, intermediação de interesses não visíveis, e clientelismo, pesquisas adicionais sobre parcerias poderão apontar se há reprodução dessas condições ou se se confirma o potencial de transformações políticas e sociais que as OSC foram capazes de empreender no momento de pouca abertura do regime político, influenciando o próprio funcionamento do Estado.

A segunda questão se relaciona com a fase de implementação que constitui ponto crucial, pois do ponto de vista conceitual política pública requer mecanismos que facilitem a implementação e gestão, jurisdições institucionais definidas e acompanhamento e avaliação. No caso da Lei 9.790/99, como houve a mudança de governo em 2002, e tendo em vista o discurso de atores de que a “lei não pegaria”, tornam a continuidade da pesquisa particularmente interessante. Essa própria idéia pode ser fonte de pesquisas sobre inovações em políticas públicas. Em 2006, o número de adesões à qualificação de OSCIP era de 3800 entidades, enquanto o de utilidade pública, que existe desde 1935, era de 11.700 entidades (não há informações sobre o de filantropia disponível ao público).

A implementação e a execução ficaram a cargo não de quem a formulou, mas com outras instituições com cultura política e objetivos diferentes. A qualificação ficou sob a responsabilidade do Ministério da Justiça enquanto a celebração de Termos de Parceria é descentralizada.

A qualificação de OSCIP ficou sob a jurisdição do mesmo departamento que concede os títulos de utilidade pública. Essa condição pode introduzir problemas em relação à qualificação, tendo em vista a tendência de a burocracia empregar os mesmos métodos, o que invalidaria todo o esforço de simplificação e desburocratização da lei. Observa-se que as informações sobre utilidade pública se tornaram públicas, no sítio da Internet, o que é uma influência da lei das OSCIP.

Como a implementação da Lei 9.790/99 encontrou muitas resistências da burocracia, acostumada às regras antigas, são necessárias pesquisas adicionais sobre a qualificação para verificar em que medida prevaleceu a “dependência à trajetória” (*path dependency*), se houve adaptações que constrangeram as inovações ou deram continuidade a elas. Para neoinstitucionalistas como North (1996), a maneira como as organizações surgem e evoluem são fundamentalmente influenciadas pela estrutura institucional existente. Embora as regras formais possam mudar como resultado de uma decisão política, os constrangimentos informais – costumes, tradições e códigos de conduta – são muito mais imperativos nas políticas públicas, e conectam o passado com o presente. Em relação a esse tema, os normativos recentes publicados pelo Ministério da Justiça devem ser analisados, pois adicionaram

mecanismos de fiscalização das entidades registradas, um controle *ex-ante*, e um sistema eletrônico para cadastro de entidades qualificadas e pedidos de renovação dos títulos.

Ao contrário do sucesso obtido no processo decisório, que teve a Comunidade Solidária jogando importante papel na coordenação dos eventos, a implementação dos Termos de Parceria encontra ainda muitas resistências da burocracia, acostumada às regras antigas e, notadamente, das consultorias jurídicas que detêm o monopólio nas interpretações das leis nos Ministérios e da decisão sobre as formas de ajuste. O Termo de Parceria, por ser descentralizado, tal como os convênios, não teve uma instituição responsável por criar a “cultura” de seu uso.

Algumas instituições que queriam empregá-lo tiveram enormes dificuldades, pois as Consultorias Jurídicas negavam ou obrigavam a usar a norma (IN nº 1) que instruía os convênios, e não o Decreto que regulamentava a lei. Desde então, o TCU tem emitido vários pareceres favoráveis quanto à legalidade do emprego do Termo de Parceria, mas dúvidas persistem. Portanto, a implementação da lei é assim fonte de temas para a pesquisa sob vários aspectos.

## Referências Bibliográficas

ABONG. Ata da reunião de monitoramento da questão do marco legal do terceiro setor. Realizadas em 23/7/1998 em Brasília, sede do INESC.

ABONG. Seminário “As ONGs e o Marco Legal da Sociedade Civil com Fim Público”, São Paulo, 1997. (mimeo)

ABRUCIO, Fernando Luiz. A experiência da descentralização: uma avaliação. *Balanço da reforma do Estado no Brasil. A nova gestão pública*. Seminário Balanço da reforma do Estado no Brasil. Brasília, 6-8 agosto de 2002. Brasília: MP, SEGES, 2002.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado e experiência internacional. Texto do curso de formação de EPPGG, Brasília, 1996 (mimeo).

ALVES, Mario Aquino. *Terceiro Setor: O Dialogismo Polêmico*. Tese de doutorado apresentada à Administração de Empresas da FGV/SP. São Paulo, 2002.

ARENDT, Hannah. *A Condição humana*. Editora Forense-universitária, Rio de Janeiro, 2ª edição, 1983.

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG/PNUD, 2006.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Souza. *Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa. Para ampliar o cânone democrático*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BECK, Ulrich. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony, LASH, Scott. *Modernização reflexiva: Política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Unesp, 1997.

BELCHIOR, Ana Maria. Direita e Esquerda – o fim da dicotomia ou uma visão pós-moderna sobre o ideário político-ideológico? A(s) terceira(s) via(s) de Tony Blair e Anthony Giddens, 2003, (mimeo).

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e sociedade. Para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. 8 ed.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean Claude; CHAMBOREDON, Jean Claude. *A profissão de sociólogo. Preliminares epistemológicos*. 2ªed, Petrópolis: Ed Vozes, 2000.

BRASIL, Câmara da Reforma do Estado: Plano Diretor do Aparelho da Reforma do Estado. Brasília, 1995.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Substitutivo de Plenário ao Projeto de Lei nº 4.690, de 1998, Brasília, 1999.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Relatório da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público que aprova o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 4.690, de 1998, Brasília, 27/01/1999a.

- BRESSER Pereira, Luiz Carlos. *Reforma Del Estado para la Ciudadanía: la reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional*. Caracas: CLAD, 1999.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: editora 34, Brasília: ENAP, 1998.
- CARDOSO, Ruth, FRANCO, Augusto e DARCY, Miguel. *Comunidade solidária: fortalecendo a sociedade, promovendo o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Comunitas, 2002.
- CARDOSO, Ruth. DE FRANCO, Augusto. DARCY, Miguel. *Um novo referencial para a ação do Estado e da Sociedade - Sete lições da experiência da Comunidade Solidária*, Brasília: PNUD/Comunidade Solidária, 2000.
- CARDOSO, Ruth: Entrevista à autora (Elisabete Ferrarezi), São Paulo, 6/11/06. 2 fitas cassetes.
- CARDOSO, Ruth. *3º Setor: Desenvolvimento social sustentado*. São Paulo: GIFE/Paz e Terra, 1997.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura*. Vol. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DE SOUSA, Marcelo Alvares. *Somos Todos Brasileiros? Estudo Sociológico sobre a Moderna Divisão do Trabalho Social Brasileira trajetórias ocupacionais de trabalhadores brasilienses da construção civil (1992/2003)*. Tese de Doutorado em sociologia. UNB, Brasília, 2006.
- DINIZ, Eli. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil anos 1990*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- DINIZ, Eli. Reforma del Estado, gobernabilidad y sostenibilidad de la democracia. *Boletín 16*, vol.1, Desarrollo Institucional para una Gobernalidad democrática, 1 febrero 2005.
- Documento Final da I Conferência Nacional de Assistência Social, Brasília: 20 a 23 de novembro de 1995. (Acesso em 19 de junho de 2006) [http://www.mds.gov.br/conselhos/conselho01\\_08\\_01.asp](http://www.mds.gov.br/conselhos/conselho01_08_01.asp)).
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. *Organização e Sociedade, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia*. Salvador, vol.7, n. 17, janeiro/abril de 2000.
- FARAH, Marta. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista Brasileira de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144, 2001.
- FERNANDEZ, Rubem Cesar *Privado Porém Público - O terceiro setor na América Latina*. Relume-Dumará: Rio de Janeiro, 1994.
- FERRAREZI, Elisabete; BUSSOLOTI, Maria Pia; SILVA, Regina da. Curitiba: Transição Pós-Moderna? In: XVIII ENANPAD, Salvador: *Encontro Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração*, 1993.

FERRAREZI, Elisabete. *Evolução das políticas dirigidas à infância e adolescência: A Secretaria do Menor do Estado de São Paulo e a introdução de um novo paradigma*. Dissertação de Mestrado em Administração Pública. EAESP/FGV para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública. São Paulo, 1995.

FERRAREZI, Elisabete. *Filantropia Empresarial e Parceria: elementos para reflexão*. Texto apresentado no *Seminário Política Social e Pobreza: à caminho do Habitat II*, Iuperj, Rio de Janeiro, 1995.

FERRAREZI, Elisabete e NASSUNO Marianne. *Desafios para Implantação da Administração Gerencial: o Projeto das Organizações Sociais e Agências Executivas*. Monografia apresentada no curso de formação de EPPGG, Brasília: ENAP, 1996 (mimeo).

FERRAREZI, Elisabete. *Estado e Setor Público Não Estatal: perspectivas para a gestão de novas políticas sociais*. II Congresso Interamericano do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Isla de Margarita, Venezuela, outubro de 1997.

FERRAREZI, Elisabete. *El nuevo marco legal del Tercer Setor em Brasil*. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 20, Venezuela, Junho de 2001.

FERRAREZI, Elisabete. *Programa Comunidade Ativa: uma estratégia de indução ao desenvolvimento local integrado e sustentável – DLIS*. In LICHA, Isabel (editora). *Gerencia Social em América Latina*. BID, Washington D.C., 2002a.

FERRAREZI, Elisabete. *OSCIP – Saiba o que são as organizações da sociedade civil de interesse público*. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento. Coleção Prazer em Conhecer, 2002.

FERRAREZI, Elisabete e REZENDE, Valeria. *OSCIP: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público: A Lei 9.790/99 como alternativa para o Terceiro Setor*. Conselho da Comunidade Solidária, 2ª edição, Ed. Takano, Brasília, 2002.

FERRAREZI, Elisabete. *Capital Social: conceitos e contribuições às políticas públicas*. *Revista do Serviço Público*, Brasília: ENAP, v.4, 5-20, 2003.

FERRAREZI, Elisabete. *DE SOUSA Marcelo. Promoção da Cidadania: para quem ou com quem?* *ResPublica*. , v.3, p.9 - 22, 2003.

FERRARI, Alfonso Trujillo. *Metodologia da pesquisa científica*. São Paulo: McGraw Hill do Brasil, 1982.

FERREIRA, Henrique Villa da Costa. *As ONGs e a Produção de Conhecimento para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia*. Tese (Doutorado em Sociologia) Entregue ao Departamento de Sociologia-SOL. Brasília: UNB, 1999

FERREIRA, Jucileide do Nascimento. *O Significado do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social*, Brasília, Unb, Tese de Mestrado, 2004.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. RJ, FGV, 1999.

FÓRUM ONGS AMBIENTALISTAS. Texto do Substitutivo seguido de comentários do Fórum, Brasília, 1998.

FÓRUM ONGS AMBIENTALISTAS. Opinião do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais Ambientistas sobre a proposta de Substitutivo ao PL das OSCCP 4.690/98. 23 de janeiro de 1999.

FRANCO, Augusto de. Três gerações de políticas sociais. *Aminoácidos*, nº 5, pp. 85-106. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento, 2001

FRANCO, Augusto de. OSCIP: o primeiro passo de uma reforma social do marco legal do terceiro setor. Prefácio à segunda edição. In FERRAREZI, E., REZENDE, V. *OSCIP: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. A Lei 9.790/99 como alternativa para o Terceiro Setor*. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária/Instituto Takano, 2ª ed., 2002a.

FRANCO, Augusto de. A questão da sustentabilidade do terceiro setor. Position paper para o Seminário Internacional “*Perspectivas para o terceiro setor no Século XXI*”, 27, 28 e 29 de setembro de 2002, Campos do Jordão. SENAC-SP, Consulado Geral dos Estados Unidos da América, 2002b.

FRANCO, Augusto de. *A revolução do local. Globalização, glocalização, localização*. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento. São Paulo: Editora de Cultura, 2004.

FRANCO, entrevista à autora (Elisabete Ferrarezi), Brasília, 24/01/07. 2 fitas cassetes.

FUKUYAMA, Francis. *Construção de Estados: governo e organização mundial no século XXI*. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

GAETANI, Francisco. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP, Ano 54, nº 4, out-dez 2003.

GAETANI, Francisco. *Public Management Constitutional Reforms in Modern Brazil 1930-1998*. 2005, 500 p, (Tesis Doctor of Philosophy in Political Science). London School of Economics and Political Science, Department of Government. University of London, 2005.

GIDDENS, Anthony. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: Editora Unesp, 1991.

GIDDENS, Anthony. *Para além da esquerda e da direita. O futuro da política radical*. São Paulo: Editora UNESP, 1996.

GIDDENS, Anthony. A vida em sociedade pós-tradicional. In BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony, LASH, Scott. *Modernização reflexiva: Política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Unesp, 1997.

GIDDENS, Anthony. *Política, sociologia e teoria social: encontros com o pensamento clássico*. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998

GIDDENS, Anthony. *A terceira via e seus críticos*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

GIDDENS, Anthony. *O Estado-nação e a violência: segundo volume de uma crítica contemporânea ao materialismo histórico*. São Paulo: Edusp, 2001.

- GRAU, Nuria Cunill. Repensando lo público a través de la sociedad - nuevas formas de gestión pública y representación social. *CLAD, Nueva Sociedad*, Caracas, 1997.
- GRAWITZ, Madeleine. *Métodos y técnicas de las ciencias sociales*. Tomo II. Editia Mexicana, S.A., México, D.F., 1984.
- GRIDRY, John A, KENNEDY Michael D, and MAYER Zald. (Editors). *Globalizations and Social Movements. Culture, power, and transnational public sphere*. Michigan, 2003.
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, volume II 2ª edição. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro*. Estudos de teoria política. São Paulo: Edições Loyola, 2004. 2 ed.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neoinstitucionalismo. São Paulo: *Lua Nova*, nº 58, p. 193-224, 2003.
- HARVEY, David. *A condição pós-moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola, 1992.
- HELD, David; MCGREW, Anthony. *Prós e contras da globalização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.
- HIRST, Paul e THOMPSON, Grahame. *Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade*; Petrópolis, RJ: 2ª versão, Vozes, 1998.
- IANNI, Octavio. *Capitalismo, violência e terrorismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- INÁCIO, Magna. Poderes de agenda do Presidente. In AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG/PNUD, 2006.
- KEANE, John. *Global civil society*. Cambridge: Cambridge University, 2003.
- KINGDON, John W. *Agendas, alternatives and public policies*. 2ª ed. EUA: Longman, 1995.
- LAHERA, Eugenio P. *Política e políticas públicas*. Santiago: CEPAL, 2004.
- LANDIM, Leilah. Para além do Mercado e do Estado? *Filantropia e Cidadania no Brasil*. Série Textos de Pesquisa. Rio de Janeiro: ISER, Núcleo de Pesquisa, 1993.
- LANDIM, Leilah. BERES, Neide. *As organizações sem fins lucrativos no Brasil: ocupações, despesas e recursos*. Nau Editora, ISER, Rio e Janeiro, 1999.
- LASH, Scott. A reflexividade e seus duplos: estrutura, estética, comunidade. In BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony, LASH, Scott. *Modernização reflexiva: Política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Unesp, 1997.
- LEIS, Héctor Ricardo. Globalização e Democracia: necessidade e oportunidade de um espaço público transnacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 10, n. 28, Anpocs, janeiro, 1995.

- LIMONGI, Fernando. Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In AVRITZER e ANASTASIA op. Cit. 2006.
- MAFRA, Humberto, entrevista à autora (Elisabete Ferrarezi), Brasília: 12/01/07. 2 fitas cassetes. 2 fitas cassetes
- MAFRA, Humberto. Aprovado o projeto de lei das organizações da sociedade civil de interesse público. Texto para circulação. 5/03/1999.
- MAFRA, Humberto. O Substitutivo é ameaça de gol contra a sociedade. Texto para circulação. 25/01/1999. Publicado na [www.rits.org.br](http://www.rits.org.br)
- MAFRA, Humberto. Comentários de Humberto Mafra ao texto do Anteprojeto de Lei das Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público. 20/03/1998; 01/04/1998; 09/04/1998; 14/04/1998 (mimeo).
- MAFRA, Humberto. Sugestões do Anteprojeto de Lei (ou Medida Provisória) do Termo de Parceria. 23/04/1998; 26/04/1998.
- MARTINHO, Cássio. O projeto das redes. *Revista Aminoácidos*, Brasília: AED, 2002.
- MARTINS, Humberto Falcão. *Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública*. Tese de Doutorado em Administração Pública – FGV. Rio de Janeiro, 2003.
- MELO, Marcus André. *Reformas Constitucionais no Brasil. Instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Ministério da Cultura, 2002.
- MELO, Marcus. Emendas parlamentares. In AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG/PNUD, 2006.
- MENDES, Luiz Carlos Abreu. Estado e terceiro setor: uma análise de duas iniciativas de aproximação. Brasília, maio de 1999 (mimeo).
- MERTON, Robert K. *Sociologia: teoria e estrutura*. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1968.
- NASSUNO, Marianne. *Burocracia e participação: A experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre*. Tese de doutorado apresentado ao Departamento de Sociologia da UnB. Brasília, 2006.
- NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University, 1996.
- OFFE, Claus. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In BRESSER PEREIRA et alli. *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: UNESP, Brasília: ENAP, 1999.
- OLIVEIRA, Anna Cynthia. Temas jurídicos do terceiro setor - revisão comparativa Relatório de Trabalho, *Conselho da Comunidade Solidária*, 1998. (mimeo)
- OLIVEIRA, Anna Cynthia. Sobre o Projeto de Lei 4690/98 de 28/7/98. Acervo da Rits. Disponível em [www.rits.org.br](http://www.rits.org.br) Acesso em 23/11/1998.
- OLSEN, Johan P. Garbage can, new institutionalism and the study of politics. *American Political Science Review*. Vol. 95. nº 1, march, 2001.

- PARSONS, Wayne (ed.). *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham (UK) and Northampton (USA), 1995.
- PETERS, B. Guy. *The future of governing*. 2ª ed. Kansas: University Press of Kansas, 1996.
- PIERRE Jon (ed.). *Debating governance: authority, steering, and democracy Oxford*: Oxford University Press, 2000.
- PNUD (2000). *Desarrollo Humano en Chile*. Texto mimeografado sem referências.
- POGGI, Gianfranco. *A evolução do Estado moderno. Uma introdução sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar editores, Biblioteca de Ciências sociais, 1981.
- PUTNAM, Robert (ed.). *El declive del capital social: un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Nueva Galaxia Gutemberg, 2003.
- PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV, Rio de Janeiro, 1996.
- RIBEIRO, Sheila Maria Reis. *Perspectivas da dinâmica institucional: a emergência do setor público não-estatal*. Dissertação de mestrado em Sociologia apresentada ao Departamento de Sociologia, Brasília: UNB, 1997.
- ROITTER, Mario M.. El Tercer sector como representación topográfica de la sociedad civil. In ARDITI, Benjamín (org.). *Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, Barcelona: Rubi: Antropos Editorial; México: Unam, facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Pensamiento Utópico, 2005.
- ROSANVALLON, Pierre. *A crise do Estado-providência*. Goiânia: Editora da UFG; Brasília: Editora da Unb, 1997.
- SAASA, Oliver. A formulação da política pública nos países em desenvolvimento: a utilidade dos modelos contemporâneos de tomada de decisão. In Saravia e Ferrarezi, 2006.
- SABO Paes, José Eduardo (coord.). *Terceiro setor e tributação*. Brasília: Fortium, 2006.
- SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena, Experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo - 1970/1980*. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1991.
- SANTANA, Silvio, entrevista à autora (Elisabete Ferrarezi), Brasília, 30/10/06. 2 fitas cassetes.
- SANTANA, Silvio. Comentários sobre o Substitutivo ao PL 4690 de 1998. Janeiro, 1999. (mimeo).
- SANTANA, Silvio. Sugestões do Anteprojeto de Lei (ou Medida Provisória) do Termo de Parceria. 17/04/1998 (mimeo).
- SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo, Cortez Editora, 1995.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Introdução a uma ciência pós-moderna*. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

- SANTOS, Fabiano. Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG/PNUD, 2006.
- SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência Universal*, Editora Record, 2ª Edição, Rio de Janeiro - São Paulo, 2000
- SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org). *Políticas Públicas, coletânea*. - Brasília: ENAP, 2006. Vol I e II.
- SARAVIA, Enrique. A racionalidade e o processo de política pública, Rio de Janeiro, s/d (2006?).
- SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In SARAVIA, e FERRAREZI, E. (org). *Políticas Públicas, coletânea*. - Brasília: ENAP, 2006. Vol I.
- SCHERER-WARREN, Ilse. Organizações Não-Governamentais na América Latina - seu papel na construção social. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação SEADE vol.8, n.3, jul-set,1994.
- SCHIOCHET, Valmor. *O social pensado politicamente. A noção de sociedade civil e sua condição de inteligibilidade*. Tese de Doutorado em Sociologia entregue ao Departamento de Sociologia, Brasília: UnB,1999.
- SILVA Eduardo Hélio: *A Reforma do Estado no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. Tese de Doutorado em Sociologia UNB entregue ao Departamento de Sociologia. Brasília: UNB, 2003
- SILVA, Ana Amélia. Esfera Pública e Sociedade Civil: uma (re)invenção possível. *São Paulo em Perspectiva*, vol.8, n.2, abr-jun, São Paulo, Fundação SEADE, 1994.
- SOLA, Lourdes. Reformas para qual democracia? O lugar da política. In BRESSER PEREIRA, L. C., Wilhelm, J., SOLA, L. *Sociedade e estado em transformação*. Editora Unesp, Brasília: ENAP, 1999.
- SPOSATI, Aldáza de Oliveira. *Cidadania ou filantropia: um dilema para o CNAS*. São Paulo: Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, São Paulo, 1994.
- STEINMO, Kathleen Thelen; LONGSTREM, Frank. *Structuring Politics. Historical Institutionalism in comparative analysis*. Cambridge University Press,1997.
- SUBIRATS, Juan. Definición del problema, relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: *Análisis de políticas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.
- TEIXEIRA Elenaldo Celso. *Sociedade Civil e Participação no Poder Local*. Tese de doutorado apresentada ao Departamento da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, São Paulo, 1998.

- TENDLER, Judith. *Bom Governo nos Trópicos: uma Visão Crítica*. Brasília: ENAP, 1998.
- THEODOULOU, Stella; CAHN, Matthew (ed). *Public Policy: the essential readings*. New Jersey: Prentice Hall Inc, 1995.
- TIERNEN, Anne, BURKE, Terry. A Load of old garbage: applying Garbage Can Theory to contemporary housing policy. *Australian Journal of public administration*. Australian: Blackwell Publishing Limited, 61(3): 86-97, September 2002.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. São Paulo: editora Universidade de São Paulo. Coleção Ler e Pensar, 1977.
- TROSA, Sylvie. *Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete/ Sylvie Trosa*; tradução: Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP, 2001.
- VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr.1996.
- VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. Estudio introductorio. In VILLANUEVA, Luis F. Aguilar (ed.). *La hechura de las políticas*. México: Porrúa, 1992.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora UnB, 1999. Vol II.
- WEBER, Max. *Parlamento e governo na Alemanha reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos*. Ed. Vozes, Petrópolis, Rio de Janeiro, 1993.
- XIMENES, Daniel. *Educação superior, reflexividade e avaliação. Dinâmica recente do cenário brasileiro*. Pelotas: Editora da Universidade Católica de Pelotas, 2003.
- YIN, Robert K. Estudo. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2005. 3 ed.

### **Documentos e Publicações do Conselho**

- BRASIL. Conselho Comunidade Solidária. Documento de Consulta: VI Rodada de Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária sobre o Marco Legal do terceiro setor. XVII Reunião do Conselho da Comunidade Solidária. Brasília, 06/10/1997, (mimeo).
- \_\_\_\_\_. Conselho Comunidade Solidária. Documento de Referência: O Conselho da Comunidade Solidária e a construção de novas relações entre Estado e Sociedade no Brasil: o Governo e o terceiro setor. XV Reunião do Conselho da Comunidade Solidária. Brasília, 30/07/1997, (mimeo).
- \_\_\_\_\_. Conselho Comunidade Solidária. Coletânea das Contribuições Enviadas pelos Interlocutores, 5 de setembro de 1997(mimeo).
- \_\_\_\_\_. Conselho Comunidade Solidária Documento-base (1ª versão). para a XVII Reunião do Conselho da Comunidade Solidária. Marco Legal do terceiro setor, Sexta Rodada de Interlocação Política, segunda versão. Brasília: 15/09/1997, (mimeo).

\_\_\_\_\_. *Construindo a Agenda Social: Síntese preliminar das seis Rodadas de Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária (1996-1997)*, Brasília: Comunidade Solidária, 1997.

\_\_\_\_\_. Conselho Comunidade Solidária. Documento Base (2ª versão). VI Rodada de Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária sobre o Marco Legal do terceiro setor. Brasília, 29/09/1997, Reunião de 06/10/97 (mimeo).

\_\_\_\_\_. Conselho Comunidade Solidária. Ata da VXXVII Reunião. Granja do Torto. Conselho da Comunidade Solidária, Brasília, 1997 (mimeo).

\_\_\_\_\_. Conselho Comunidade Solidária. Ata reunião GTs com Casa Civil da Presidência da República 17/02/1998 (mimeo).

\_\_\_\_\_. *Construindo uma nova relação Estado-Sociedade - A experiência da Comunidade Solidária*, Brasília: Comunidade Solidária, 1998 (mimeo).

\_\_\_\_\_. Conselho Comunidade Solidária. Documento Base para XX Reunião do Conselho da Comunidade Solidária. Continuação da Sexta Rodada de Interlocação Política 4 de maio de 1998, Brasília, 1998 (mimeo).

\_\_\_\_\_. Conselho Comunidade Solidária. Ata da XX Reunião. Granja do Torto. Conselho da Comunidade Solidária. Brasília, 1998 (mimeo).

\_\_\_\_\_. Conselho Comunidade Solidária. Minuta do anteprojeto Lei OSCIP e do Projeto de Lei Complementar Tributária do Terceiro Setor enviada aos interlocutores para reunião em 17/04/1998. Brasília: 03/04/1998 (mimeo).

\_\_\_\_\_. Conselho Comunidade Solidária. Atas de Reunião – Marco legal do Terceiro Setor. Período 1997-1998 (mimeo).

\_\_\_\_\_. Conselho Comunidade Solidária. O Programa Comunidade Solidária: uma breve avaliação das ações governamentais. Conselho da Comunidade Solidária Brasília, 1999 (mimeo).

\_\_\_\_\_. Conselho Comunidade Solidária. O Conselho da Comunidade Solidária. Texto para novos conselheiros. Brasília: março 1999b (mimeo).

\_\_\_\_\_. Conselho Comunidade Solidária. Análise do Substitutivo ao PL nº 4690/99. Brasília, 21/01/1999c, (mimeo).

\_\_\_\_\_. Conselho Comunidade Solidária. *Seis anos de interlocação pública: metodologia, resultados e avaliação de 1996-2002*. Conselho da Comunidade Solidária Brasília: 2002a.

\_\_\_\_\_. Conselho Comunidade Solidária. Atuação do Conselho da Comunidade Solidária na Reforma do Marco Legal do terceiro setor 1997 – 2002. Conselho da Comunidade Solidária Brasília, 2002b (mimeo).

\_\_\_\_\_. Conselho Comunidade Solidária. Documento Base - Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor. 14ª Rodada. Interlocação Política, Brasília. 24/06/2002.

### **Legislação citada na tese**

BRASIL, 1935, LEI Nº 91 DE 1935, Determina regras pelas quais são as sociedades declaradas utilidade pública.

BRASIL, 1988 Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Organização de Alexandre de Moraes. São Paulo: Atlas, 2005.

BRASIL, 1993, LEI Nº 8666 DE 1993, Regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

BRASIL 1993, LEI Nº 8.742 - de 07 de dezembro de 1993, Dispõe Sobre a Organização da Assistência Social e dá outras providências.

BRASIL 1995, LEI Nº 9250 de 26 de dezembro de 1995, altera a legislação do imposto de renda.

BRASIL 1995, LEI Nº 9.249. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências.

BRASIL, 1998, LEI Nº 9601, Dispõe sobre o contrato de trabalho por prazo determinado e dá outras providências.

BRASIL, 1998, LEI Nº 9608 DE 1998, Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências.

BRASIL, 1998, LEI Nº 9637 de 15 de maio de 1998, Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que mencionam e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.

BRASIL 1998, LEI Nº 9732 de 11 de Dezembro de 1998, Altera a legislação tributária federal. Altera dispositivos das Leis 8.212 e 8.213, Ambas de 24 de Julho de 1991, da LEI 9.317, de 5 de Dezembro de 1996, e dá outras providências.

BRASIL, 1998 Projeto de LEI Nº 4.690, trata da qualificação de organização da sociedade civil de caráter público.

BRASIL, 1998. Exposição de Motivos ao Projeto de Lei nº. 4.690/98. (23/07/1998). Mimeo.

BRASIL, 1999, Decreto de Lei Nº 3.100/99, Regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

BRASIL, 1999, LEI Nº 9.790/99, Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

BRASIL 1999. Decreto LEI Nº 2.999 de 25 de março de 1999. Dispõe sobre o Conselho da Comunidade Solidária e dá outras providências.

## **Resumo**

O principal objetivo desta tese é compreender quais foram os principais fenômenos políticos e sociais que propiciaram que a reforma da legislação relativa ao terceiro setor entrasse na agenda governamental e tivesse êxito com a promulgação da Lei 9.790/99, que criou a qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) para as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos. Elementos geralmente apontados como impulsionadores de ações públicas como uma crise ou problema urgente não estiveram presentes. As forças que atuaram para trazer o tema no topo da agenda se relacionaram com a viabilização de preferências de políticas públicas por parte do projeto do Conselho da Comunidade Solidária; a influência exercida pela formação das idéias sobre a legislação, gerada pela comunidade de política formada pelas organizações da sociedade civil; e um contexto político favorável a realização de mudanças.

Para a análise do estudo de caso, agregamos as teorias de políticas públicas, particularmente a de John Kingdon, que discute a formação da agenda de um ponto de vista multidimensional. O estudo de caso investigou de que modo o tema da reforma foi construído como problema prioritário nos processos decisórios e como foi negociado pelos atores da sociedade, do governo e do legislativo que participaram.

A teoria da modernidade reflexiva de Anthony Giddens permitiu analisar as mudanças que ocorreram no Estado e na sociedade enquanto produtos das relações entre cidadãos reflexivos e as instituições. A democracia dialógica, embora com limitações, caracterizou o espaço criado pela Interlocação Política para a realização da reforma, bem como teve influência nas negociações no Legislativo. Diversos atores puderam participar e interferir nas decisões da formulação e negociações da Lei 9.790/99, diferenciando-se, portanto, dos meios institucionais tradicionalmente utilizados para fazer política pública, à época.

## **Abstract**

The main objective of this thesis is to understand the main political and social phenomena that propitiated the third sector's legislation reform of to be introduced in the governmental agenda. As a result of this process, Law 9790/99 was promulgated, creating the qualification of 'Civil Society Organization of Public Interest' for nonprofit organizations.

The fact that stands out about the inclusion of this subject in the agenda is that the elements that generally boost public actions, such as a crisis or an urgent subject, were not present in this case. The forces that brought forth the subject were basic related to three factors: the feasibility of preferences of public policies by the Solidary Community Council; the build-up of ideas about the legislation produced by the political community of Non Governmental Organizations and the favorable political context.

For the analysis of this case study, public policy theories were gathered, particularly the one of John Kingdon, which examines the agenda formation from a multidimensional point-of-view. This thesis investigates how the reform subject was build-up as a priority problem in the decision process and how it was negotiated by the engaged actors of society, government and congress.

Anthony Giddens' reflexive modernization theory permitted to analyze the changes in the State and in society as a result of the relations between reflective citizens and institutions. The dialogic democracy, even considered with limitations, characterized the space created by political interlocution for the accomplishment of the reform and it influenced negotiations in the Legislative Power. The participation and intervention of numerous actors in negotiations and in decisions regarding formulation of Law 9790/99, differentiated this process from the institutional means traditionally used to make public policies at the time.

## **Resumé**

L'objectif principal de cette thèse est de comprendre quels ont été les principaux phénomènes politiques et sociaux qui ont rendu propice que la réforme de la législation concernant troisième secteur soit rentrée dans agenda gouvernemental etait eu du succès avec la promulgation de la Loi 9,790/99, qui a créé la qualification d'Organisation de la Société Civile d'Intérêt Public pour les personnes juridiques de droit privé sans fins lucratifs. Ce qui se détache dans l'inclusion du sujet dans agenda est qu'il n'y avait pas de crise ni non plus il s'agissait d'un sujet urgent, éléments généralement indiqués comme stimulateurs d'actions publiques. Les forces qui ont agi pour rapporter le sujet au débat se sont relationnées avec la viabilisation de préférences de politiques publiques de la part du Conseil de la Communauté Solidaire, fortifié par la circonstance de formation des idées sur la législation, produite par la communauté de politique formée par les organisations de la société civile, et s'est produit en un contexte politique favorable à des changements .

Pour l'analyse de l'étude de cas, nous ajoutons les théories de politiques publiques, particulièrement celle de John Kingdon, qui discute la formation de agenda d'un point de vue multidimensionnel. L'étude de cas a enquêté de quelle manière le sujet de la réforme a été construit en tant que problème prioritaire dans les procédures décisives et comment il a été négocié par les acteurs de la société, du gouvernement et du législatif qui y ont participé.

La théorie de la modernité réflexive d'Anthony Giddens a permis d'analyser les changements qui se sont produits dans l'État et dans la société en tant que produits des relations entre des citoyens réflexifs et les institutions. La démocratie dialogique, bien qu'avec des limitations, a caractérisé l'espace créé par l'Interlocution Politique pour la réalisation de la réforme, tout comme elle a eu de influence sur les négociations dans le Législatif. De divers acteurs ont pu participer et intervenir dans les décisions de la formulation et des négociations de la Loi 9,790/99, se différenciant, donc, des moyens institutionnels traditionnellement utilisés pour établir une politique publique, à l'époque.

## **Lista de Siglas e abreviaturas utilizadas**

ABONG - Associação Brasileira de ONGs  
AED - Agência de Educação para o Desenvolvimento  
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento  
CEBAS – Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social  
CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento  
CF – Constituição Federal  
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social  
CNSS - Conselho Nacional de Serviço Social  
CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento  
CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar  
Conselho – Conselho da Comunidade Solidária  
CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito  
DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável  
DUP – Declaração de Utilidade Pública Fderal  
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente  
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública  
FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
Fórum – Fórum de Ongs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento  
GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas  
GT - Grupos de Trabalho(s)  
INSS – Instituto Nacional de Seguro Social  
IR - posto de Renda  
ISPN – Instituto Sociedade, População e Natureza  
LBA – Legião Brasileira de Assistência  
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social  
MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado  
MEC – Ministério da Educação

MP - Ministério Público  
MPO – Ministério do Planejamento e Orçamento  
MPs - Medidas Provisórias  
ONGs – Organizações Não Governamentais  
OS - Organização Social (criada pela Lei 9.637/98)  
OSC – Organizações da Sociedade Civil  
OSCCP - Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público  
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (criada pela Lei 9.790/99)  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PL – Projeto de Lei  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PPA – Processo de Planejamento Anual NPM - New Public Management NGP - Nova Gestão Pública  
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)  
PT – Partido dos Trabalhadores  
RITS - Rede de Informação para o Terceiro Setor  
SIMPLES - Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte  
SUS – Sistema único de Saúde  
TCU - Tribunal de Contas da União  
TP – Termo de Parceria  
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

## **Anexo I – Resumo da metodologia da Interlocação Política e temas abordados**

O processo de Rodada de Interlocação Política compreende:

- a escolha do tema;
- a definição dos objetivos da Rodada;
- a escolha dos Interlocutores;
- pesquisa e consulta para identificação dos problemas;
- o levantamento das propostas de soluções;
- a sistematização dos problemas e das soluções propostas segundo as várias visões ou posições presentes;
- a identificação, a listagem e a discussão de consensos presumidos entre tais visões ou posições;
- a listagem dos dissensos identificados;
- a consolidação dos consensos confirmados sobre problemas, visões e propostas de soluções;
- a sistematização das propostas de soluções apresentadas para cada problema;
- a transformação das soluções consensuais em medidas práticas;
- a identificação dos atores que podem realizar as medidas acertadas e concertadas;
- a mobilização e organização dos atores responsáveis pela negociação e execução das medidas;
- o acompanhamento e o monitoramento do processo de negociação e realização das medidas; e
- a avaliação final da Rodada.

Tudo isso é feito por meio:

- da elaboração de documentos para consulta, para subsidiar e provocar o debate e para consolidar as conclusões;
- de reuniões setoriais preparatórias;
- de uma reunião geral final;
- de comissões de trabalho (e/ou de preparação da Rodada); e
- de comissões de encaminhamento (constituídas após a reunião).

<b>DATA</b>	<b>TEMA</b>	<b>Nº DA RODADA</b>	<b>GESTÃO</b>
05/08/96	Reforma Agrária	Primeira	1995-1996
26/08/96	Renda Mínima e Educação Fundamental	Segunda	
29/10/96	Segurança Alimentar e Nutricional	Terceira	
12/05/97	Criança e Adolescente	Quarta	1997-1998
25/08/97	Alternativas de Ocupação e Renda	Quinta	
06/10/97	Marco Legal do terceiro setor	Sexta	
08/12/97	Síntese Preliminar da Agenda Social	Sétima	
16/03/98	Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável	Oitava	
04/05/98	Continuação da Sexta Rodada de Interlocação Política - Marco Legal do terceiro setor	Sexta	
31/05/99	Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável	Nona	1999-2000
30/08/99	Por uma estratégia em prol do segmento jovem	Décima	
29/11/99	A Cúpula Mundial de Copenhague e a Exclusão Social no Brasil - Estratégias Inovadoras de Inclusão no Campo da Educação: A Parceria entre Estado e Sociedade para a Redução do Insucesso Escolar	Décima-Primeira	
25/09/00	Um novo referencial para a ação social do Estado e da Sociedade - Sete lições da experiência da Comunidade Solidária	Décima-Segunda	
05/03/01e 04/10/01	A Expansão do Microcrédito no Brasil	Décima-Terceira	2001-2002
24/06/02	A Reforma do Marco Legal do terceiro setor (cont.)	Décima-Quarta	
<b>TOTAL</b>	<b>14 Rodadas</b>		

Fonte: Conselho Comunidade Solidária, *Seis anos de interlocução pública: metodologia, resultados e avaliação de 1996-2002*. Conselho da Comunidade Solidária Brasília: 2002a.

## **Anexo II – Conselheiros da Comunidade Solidária (1995-2002)**

### **GESTÃO 1995 - 1996**

O primeiro Conselho (cuja gestão se estendeu de fevereiro de 1995 a fevereiro de 1997) foi integrado por 21 membros da sociedade civil, dez Ministros de Estado, e pela Secretária Executiva do Programa Comunidade Solidária:

#### *Presidente do Conselho*

Ruth Corrêa Leite Cardoso

Secretária - Executiva do Programa Comunidade Solidária

Anna Maria Tibúrcio Medeiros Peliano

#### *Membros da sociedade civil*

Antônio Renato Aragão – Ator e Embaixador do UNICEF

André Roberto Spitz – Furnas e Comitê das Entidades Públicas no Combate à Fome e pela Vida

Arzemiro Hofmann – Igreja Evangélica da Confissão Luterana no Brasil

Augusto de Franco – Agência de Educação para o Desenvolvimento

Denise Dourado Dora - THEMIS - Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero

Dom Luciano Mendes de Almeida – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB

Éfrem de Aguiar Maranhão - Universidade Federal de Pernambuco

Gilberto Passos Gil Moreira - GeGe Produções

Hélio de Souza Santos – Conselho da Comunidade Negra do Estado de São Paulo e Núcleo de Estudos Interdisciplinares do Negro Brasileiro

Herbert José de Souza – IBASE e Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida

Joaquim de Arruda Falcão Neto - Fundação Getúlio Vargas

Jorge Eduardo Saavedra Durão – FASE Nacional

Maria do Carmo Brant de Carvalho - CENPEC e PUC/SP

Miguel Darcy de Oliveira - Instituto de Ação Cultural – IDAC

Ney Bittencourt de Araújo – Associação Brasileira de Agorbusiness – ABAG

Pedro Moreira Salles - União dos Bancos Brasileiros S.A - UNIBANCO

Regina Blois Duarte – A Vida é Sonho Produções Artísticas Ltda

Romeu Padilha de Figueiredo – Câmara dos Deputados

Ruth Corrêa Leite Cardoso – Conselho da Comunidade Solidária

Sérgio Eduardo Arbulu Mendonça – DIEESE

Sônia Miriam Draibe - Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP/Universidade de Campinas

#### *Membros governamentais*

Adib Domingos Jatene – Ministério da Saúde

Antonio Kandir – Ministério do Planejamento e Orçamento

Arlindo Porto – Ministério da Agricultura e do Abastecimento

Clóvis de Barros Carvalho – Casa Civil da Presidência da República

Edson Arantes do Nascimento – Ministério Extraordinário dos Esportes

Nelson Jobim - Ministério da Justiça

Paulo Paiva – Ministério do Trabalho

Paulo Renato de Souza – Ministério da Educação e do Desporto

Pedro Malan – Ministério da Fazenda

Raul Belens Jungmann Pinto – Ministério Extraordinário para Política Fundiária

Reinhold Stephanes – Ministério da Previdência e Assistência Social

## GESTÃO 1997 - 1998

O Conselho da Comunidade Solidária tomou posse no dia 24 de março de 1997, durante a XIII Reunião do Conselho, para um mandato de dois anos. Sua composição foi ampliada, com a inclusão do Ministro Extraordinário para a Política Fundiária, elevando o número de representantes governamentais para onze. Foram reconduzidos os seguintes conselheiros:

### *Presidente do Conselho*

Ruth Corrêa Leite Cardoso

Secretária - Executiva do Programa Comunidade Solidária

Anna Maria Tibúrcio Medeiros Peliano

### *Membros da sociedade civil*

Almir de Souza Maia – Universidade Metodista de Piracicaba

Augusto de Franco

Carlos Alves Moura – Fundação Palmares

Danieal Mercury de Almeida Povoas – Canto da Cidade Produções

Denise Dourado Dora – Themis – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero

Dom Raimundo Damasceno Assis – Confederação Nacional do Bispos do Brasil

Éfrem de Aguiar Maranhão – Universidade Federal de Pernambuco

Gilberto Passos Gil Moreira - GeGe Produções

Horácio Lafer Piva - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP

Joaquim de Arruda Falcão Neto - Fundação Roberto Marinho

Manoel Dantas Barreto Filho - Frutas do Nordeste Ltda - FRUNORTE

Maria de Nazaré Oliveira Imbiriba Mitschein – Programa Pobreza e Meio Ambiente na Amazônia-  
POEMA - Universidade Federal do Pará

Maria do Carmo Brant de Carvalho - Instituto de Estudos Especiais da PUC/SP

Miguel Darcy de Oliveira - Instituto de Ação Cultural - IDAC

Pedro Moreira Salles - União dos Bancos Brasileiros S.A – UNIBANCO

Regina Blois Duarte

Romeu Padilha de Figueiredo

Rubem César Fernandes - Viva Rio - Coordenadoria de Áreas e Projetos

Sônia Miriam Draibe - Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP/Universidade de Campinas

Viviane Senna Lalli - Instituto Ayrton Senna

### *Membros governamentais*

Antonio Kandir – Ministério do Planejamento e Orçamento

Arlindo Porto – Ministério da Agricultura e do Abastecimento

Carlos César de Albuquerque – Ministério da Saúde

Clóvis de Barros Carvalho – Casa Civil da Presidência da República

Edson Arantes do Nascimento – Ministério Extraordinário dos Esportes

Íris Rezende – Ministério da Justiça

Paulo Paiva – Ministério do Trabalho

Paulo Renato de Souza – Ministério da Educação e do Desporto

Pedro Malan – Ministério da Fazenda

Raul Belens Jungmann Pinto – Ministério Extraordinário para Política Fundiária

Reinhold Stephanes – Ministério da Previdência e Assistência Social

## GESTÕES 1999 - 2000 / 2001 - 2002

### *Presidente do Conselho*

Ruth Corrêa Leite Cardoso

### *Membros da sociedade civil*

Agop Kayayan - Redes Sociais Estudos Projetos e Capacitação  
Augusto de Franco – Agência de Educação para o Desenvolvimento  
Boris Fausto - Universidade São Paulo - USP  
César Soares dos Reis - Lar Fabiano de Cristo  
Cesare de Florio La Rocca - ZUMBI - Centro Axé de Defesa e Proteção à Criança e ao Adolescente  
Edda Mayer Bergmann - Associação Beneficente e Cultural B'nai B'rith do Brasil  
Eduardo Eugênio Gouveia Vieira - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro - FIRJAN  
Fernanda Bornhausen Sá - PRIME DBBS  
Gilberto Passos Gil Moreira - GeGe Produções  
Horácio Lafer Piva - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP  
Joaquim de Arruda Falcão Neto - Fundação Getúlio Vargas  
José Rosa Abreu Vale - Governo do Estado do Ceará - Secretaria do Trabalho e Ação Social  
Júlio Sérgio de Maya Pedrosa Moreira - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE NACIONAL  
Ladislau Dowbor - Pós-Graduação em Economia e Administração - PUC/SP  
Manoel Dantas Barreto Filho - Frutas do Nordeste Ltda - FRUNORTE  
Maria Alice Setúbal - CENPEC  
Maria do Carmo Brant de Carvalho - CENPEC e PUC-SP  
Maria José Motta – Centro de Documentação e Informação do Artista Negro – CIDAN e Projeto A Arte de Representar Dignidade  
Miguel Darcy de Oliveira - Instituto de Ação Cultural - IDAC  
Neylar Coelho Vilar Lins - Fundação Odebrecht  
Paulo Sérgio Pinheiro - Secretaria de Estado dos Direitos Humanos - Ministério da Justiça  
Pedro Moreira Salles - União dos Bancos Brasileiros S.A - UNIBANCO  
Rubem César Fernandes - Viva Rio - Coordenadoria de Áreas e Projetos  
Ruth Cardoso – Comunidade Solidária  
Sérgio Eduardo Arbulu Mendonça - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sociais - DIEESE  
Sônia Miriam Draibe - Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP/Universidade de Campinas  
Viviane Senna Lalli - Instituto Ayrton Senna  
Zilda Arns Neumann - Pastoral da Criança - CNBB

### *Membros governamentais*

Barjas Negri – Ministério da Saúde  
Paulo Jobim – Ministério do Trabalho e Emprego  
Paulo Renato Souza – Ministério da Educação  
Pedro Parente – Casa Civil da Presidência da República

*Fonte: Conselho Comunidade Solidária, Seis anos de interlocução pública: metodologia, resultados e avaliação de 1996-2002. Conselho da Comunidade Solidária Brasília: 2002a.*

### **Anexo III – Participantes da Sexta Rodada de Interlocução Política sobre marco legal do terceiro setor excluídos os conselheiros (Início em julho de 1997)**

#### *Governo:*

Amauri Bier - Chefe da Assessoria Econômica do MPO  
Eduardo Augusto de Almeida Guimarães - Secretário do Tesouro Nacional  
Eduardo Martins - Presidente do IBAMA  
Everardo de Almeida Maciel - Secretário da Receita Federal  
Gilson de Assis Dayrell - Presidente do CNAS  
José Gregori - Secretário Nacional de Direitos Humanos  
Lúcia Vânia Abrão Costa - Secretária de Assistência Social do MPAS  
Luiz Carlos Bresser Pereira - Ministro de Estado da Administração Federal e da Reforma do Estado  
Vilmar Evangelista Faria - Secretário de Coordenação da Câmara de Política Social do Governo.

#### *Sociedade:*

Alexandre Fonseca - Representante do Rotary Club  
Anna Maria Tibúrcio Medeiros Peliano - Secretária-Executiva do Programa Comunidade Solidária.  
César Soares dos Reis - Presidente do Lar Fabiano de Cristo  
Cesare de La Rocca - Diretor da Rede de Formadores das ONGs na Área da Infância/ Centro Axé de Defesa e Proteção à Criança e ao Adolescente  
Donald Rolfe Sowyer - Coordenador do ISPN  
Eduardo Luiz Barros Barbosa - Presidente da Federação Nacional das APAES  
Evelyn Berg Ioschpe - Presidente do GIFE  
Fani Lerner - Presidente do Programa do Voluntariado Paranaense  
Flávio Valente - Membro da Secretaria-Executiva do Fórum Nacional de Ação da Cidadania  
Hamilton José Barreto de Faria - Coordenador do POLIS  
Herbert de Souza - Secretário-Executivo do IBASE (+ 9/8/97)  
Humberto Mafra - Membro da coordenação do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento  
João Maurício de Araújo Pinho  
Jorge Eduardo Saavedra Durão - Presidente da FASE  
José Mindlin - Membro do Conselho da Fundação Vitae  
Jose Paulo Cavalcanti  
Maria Helena Pereira - Vice-Presidente Executiva da Parceiros Voluntários  
Mário Câmara de Oliveira - Presidente do Conselho Nacional de Governadores do Lions Club  
Nara Costa Rodrigues - Presidente da Associação Nacional de Gerontologia  
Pastor Caio Fábio D'Araújo - Presidente da VINDE  
Roberto Paulo César de Andrade  
Samyra Crespo - Secretária-Adjunta do ISER  
Sérgio Andrade de Carvalho - Diretor da Cruzada do Menor  
Sílvio Caccia Bava - Presidente da ABONG - Associação Brasileira de ONGs  
Sílvio Rocha Sant'ana - Coordenador Técnico da Fundação Grupo Esquel Brasil  
Zilda Arns Neumann - Coordenadora da Pastoral da Criança.  
Durante o processo foram incorporados outros interlocutores: Secretário Executivo do Ministério da Agricultura; Assessora da Secretaria de Coordenação da Câmara de Política Social da Presidência da República; Chefe de Gabinete do Secretário Nacional dos Direitos Humanos; Secretário Executivo do Ministério do Trabalho; Assessor da Fundação Roberto Marinho, Membro do Rotary Club; Eduardo Sazazi, Consultor do GIFE; Diretor da ABC; Ministério da Educação; IDESP, Secretário Adjunto da Secretaria de Assistência Social, Programa Vale Creche; Instituto Sócioambiental; Consultoria Jurídica do MARE; Instituto Atlântico; Secretária Executiva do Ministério da Justiça, CNAS.

## **Anexo IV – A Lei 9.790 de 23 de março de 1999**

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

### **O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

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

#### **CAPÍTULO I**

#### **DA QUALIFICAÇÃO COMO ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO**

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

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

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

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

- I- as sociedades comerciais;
- II- os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional;
- III- as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais;
- IV- as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações;
- V- as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios;
- VI- as entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados;
- VII- as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras;

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

IX- as Organizações Sociais;

X- as cooperativas;

XI- as fundações públicas;

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

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

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

I- promoção da assistência social;

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

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

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

V- promoção da segurança alimentar e nutricional;

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

VII- promoção do voluntariado;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I- estatuto registrado em Cartório;

II- ata de eleição de sua atual diretoria;

III- balanço patrimonial e demonstração do resultado do exercício;

IV- declaração de isenção do imposto de renda;

V- inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes.

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

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

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

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

- I- a requerente enquadrar-se nas hipóteses previstas no artigo 2º desta Lei;
- II- a requerente não atender aos requisitos descritos nos artigos 3º e 4º desta Lei;
- III- a documentação apresentada estiver incompleta.

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

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

## CAPÍTULO II DO TERMO DE PARCERIA

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

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

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

§ 2º São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:

- I- a do objeto, que conterà a especificação do programa de trabalho proposto pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público;
- II- a de estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma;
- III- a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### CAPÍTULO III DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

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

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

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

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

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

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

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

Brasília, 23 de Março de 1999, 178º da Independência e 111º da República

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO  
Renan Calheiros, Pedro Malan,  
Paulo Renato Souza, Francisco Dornelles  
Waldeck Ornélas, José Serra  
Paulo Paiva, Clovis de Barros Carvalho.

## Anexo V – Comparação da proposta do Executivo e o Substitutivo ao PL 4.690/98

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

### DA QUALIFICAÇÃO COMO ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE CARÁTER PÚBLICO

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

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

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

Art. 2º Não são passíveis de qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público:

(O Substitutivo acrescentou: “(…), ainda que se dediquem de qualquer forma às atividades descritas no art. 3º desta lei.)

- I- as sociedades comerciais;
- II- os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional;
- III- as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais;
- IV- as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações;
- V- as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios;
- VI- os planos de saúde e assemelhados;  
(O Substitutivo alterou para: “as entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados.”)
- VII- as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras;
- VIII- as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras;
- IX- as cooperativas de qualquer tipo ou gênero.  
(O Substitutivo acrescentou como inciso IX: “as organizações sociais de que trata a lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 ”).
- X- as fundações públicas;  
as fundações ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas;

Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujo objeto social seja dedicado à realização de pelo menos uma das seguintes atividades:

(*O Substitutivo Alterou para: “A qualificação instituída por esta Lei observado, em qualquer caso, o princípio da Universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujo objeto social tenha por finalidades:).*)

I- assistência social;

(*O Substitutivo acrescentou: promoção da assistência social”).*)

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

III- promoção gratuita da educação;

(*O Substitutivo acrescentou: promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta lei”).*)

IV- promoção gratuita da saúde;

(*O Substitutivo acrescentou: “promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei”).*)

V- promoção da segurança alimentar e nutricional;

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

VII- promoção do voluntariado;

(*O Substitutivo suprimiu o inciso VII.*)

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

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

(*O Substitutivo suprimiu o inciso IX*)

X- defesa e promoção de direitos estabelecidos e construção de novos direitos, inclusive os coletivos, difusos e emergentes;

(*O Substitutivo suprimiu o inciso X*)

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

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

XIII- assistência judiciária e proteção jurídica gratuita.

(*O Substitutivo suprimiu o inciso XIII*)

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

(*O Substitutivo modificou o parágrafo único, acrescentando dois parágrafos: § 1º - para os fins deste artigo, aplicam-se as disposições legais vigentes, especialmente as Leis nº 8.069/90, 8.080/90, 8.212/91, 8.742/93 e 9.394/96, respectivamente, Estatuto da Criança e do Adolescente; Sistema Único de Saúde (SUS); Lei de Custeio da Seguridade Social; Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). § 2º - As finalidades previstas neste artigo configuram-se através de execução direta de projetos e programas ou pela prestação de serviços de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público, que atuem em áreas afins, mediante a disponibilização de recursos físicos, humanos e financeiros.)*)

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

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

(*O Substitutivo acrescentou: “moralidade, e da eficiência”.*)

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

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

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

(*O Substitutivo acrescenta: “(...) exclusivamente às organizações que tenham o mesmo objeto social:”*)

V- a previsão de que, na hipótese de a pessoa jurídica perder a qualificação instituída por esta Lei, o respectivo acervo patrimonial, adquirido com recursos públicos durante o período em que perdeu aquela qualificação, será destinado a outra Organização da Sociedade Civil de Caráter Público;

(*O Substitutivo: altera a última parte do inciso para: “(...) durante o período em que perdeu aquela qualificação, será devolvido ao patrimônio público”.*)

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

(*O Substitutivo altera linguagem: “a possibilidades de se instituir remuneração para os dirigentes da entidade, que atuem efetivamente na gestão executiva e para aqueles que a ela prestam serviços específicos, respeitados, em ambos os casos, os valores praticados pelo mercado, na região correspondente à sua área de atuação.”*)

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

a) a observância dos procedimentos contábeis exigidos pelo regulamento do imposto de renda; (*O Substitutivo acrescentou: “ a observância dos procedimentos contábeis exigidos pela legislação vigente;”*)

b) que se dê publicidade, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e aos documentos contábeis da entidade, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão; (*O Substitutivo acrescenta requisito: “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, sobre a totalidade de suas contas, conforme previsto em regulamento. (*O Substitutivo acrescenta: “a realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes se for o caso, sobre a totalidade de suas contas, observadas a legislação vigente e as normas correlatas dos Tribunais de Contas.”*)

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

- I- Estatuto registrado em Cartório;
- II- Ata de eleição de sua atual diretoria;
- III- Balanço patrimonial e demonstrativos dos resultados financeiros dos últimos dois exercícios;
- IV- Declaração de isenção do Imposto de Renda dos últimos dois exercícios;
- V- Inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes.

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

(*O Substitutivo acrescenta: “(...) decidirá, no prazo de trinta dias, deferindo ou não o pedido, podendo, para tanto, realizar as diligências que se fizerem necessárias.”*).

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

(*O Substitutivo muda a linguagem: “No caso de deferimento, o Ministério da justiça emitirá, no prazo de quinze dias da decisão, certificado de qualificação de requerente como Organização da Sociedade Civil de Caráter Público.”*)

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

(*O Substitutivo muda linguagem: “ Indeferindo o pedido, o Ministério da Justiça, no prazo do parágrafo anterior, dará ciência da decisão mediante publicação no Diário Oficial.”*)

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

- I- a requerente enquadrar-se nas hipóteses previstas no artigo 2º desta Lei;
- II- a requerente não atender aos requisitos descritos nos artigos 3º e 4º desta Lei;

(*O Substitutivo acrescenta: “A requerente não atender aos requisitos descritos nos artigos 3º, 4º e 5º desta Lei.”*)

- III- a documentação apresentada estiver incompleta.

(*O Substitutivo acrescenta: “ficar caracterizado, a juízo da autoridade competente, não existir conveniência ou interesse público na qualificação de requerente.”*)

Art. 7º Perde-se a qualificação de Organização da Sociedade Civil de Caráter Público a pedido ou mediante decisão proferida em processo administrativo, no qual será assegurada a ampla defesa e o contraditório.

(*O Substitutivo acrescenta “(...) decisão proferida em processo administrativo ou judicial, de iniciativa popular ou do Ministério Público, no qual serão assegurados, ampla defesa e o devido contraditório.”*)

Art. 8º Vedado o anonimato, e desde que amparado por fundadas evidências de erro ou fraude, qualquer cidadão é parte legítima para demandar, junto às autoridades competentes, a instauração de processo administrativo de perda da qualificação instituída por esta Lei.

*(O Substitutivo acrescenta: “(...) qualquer cidadão, respeitadas as prerrogativas do Ministério Público, é parte legítima para requerer, judicial ou administrativamente, a perda da qualificação instituída por esta Lei”.)*

## CAPÍTULO II - DO TERMO DE PARCERIA

*(O Substitutivo mudou o título para: TERMO DE CONVÊNIO)*

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

*(O Substitutivo alterou: “Fica instituído o Termo de Convênio (..) para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º dessa Lei, observados os princípios de administração pública e as normas gerais de licitação.”)*

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

*(O Substitutivo: usa a terminologia “O Termo de Convênio” no lugar de Termo de Parceria em todo o projeto de Lei)*

Parágrafo único. São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:

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

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

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

IV- a de estipulação dos limites e critérios para despesas com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos diretores e empregados das Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público, no exercício de suas funções;

*(O Substitutivo modificou: “IV – a de previsão orçamentária, estipulando item por item as categorias de despesas e detalhamento das remunerações de pessoal e benefícios sociais decorrentes do projeto.”)*

V- a que estabelece as obrigações da Sociedade Civil de Caráter Público, entre as quais a de apresentar ao Poder, ao término de cada exercício, relatório à execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas.

*(O Substitutivo acrescentou mais um inciso: “VI - A que determina o envio do Termo, no encerramento de cada exercício anual, à avaliação do competente Tribunal de Contas.”)*

Art. 11º A execução do objeto do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada por órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade fomentada.

*(O Substitutivo acrescentou: “(...) área de atuação correspondente à atividade fomentada e, ainda, pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas respectivo.”)*

§ 1º Os resultados atingidos com a execução do Termo de Parceria devem ser analisados por comissão de avaliação, indicada pela autoridade competente.

(*O Substitutivo alterou: “Os resultados atingidos com a execução do Termo de Convênio devem ser analisados por comissão de avaliação, composta paritariamente por membros indicados pelas partes.”*)

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

(*O Substitutivo acrescenta o parágrafo 3º: “Os Termos de Convênio destinados ao fomento de atividades nas áreas de assistência social e saúde estarão sujeitas aos mecanismos de controle social previstos na legislação que rege o Sistema Nacional de Seguridade Social.”*)

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

(*O Substitutivo: alterou a linguagem: “Os responsáveis pela fiscalização do Termo de Convênio, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública pela organização conveniada, darão imediata ciência ao Tribunal de Contas respectivo e ao Ministério Público, sob pena de responsabilidade solidária.”*)

Art. 13º Sem prejuízo da medida a que se refere o artigo anterior, quando assim exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União ou à Procuradoria da entidade, para que requeira ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

(*O Substitutivo acrescentou: “Sem prejuízo da medida a que se refere o artigo anterior, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público, à Advocacia Geral da União, para que requeira ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e do seqüestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público, além de outras medidas consubstanciadas na Lei 4.829, de 02 de junho de 1992, e na Lei Complementar nº. 64, de 18 de maio de 1990.”*)

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

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

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

Art. 14º A organização parceira fará publicar, no prazo máximo de trinta dias, contados da assinatura do Termo de Parceria, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público.

*(O Substitutivo acrescentou: “(...) provenientes do poder público, observados os princípios da administração pública e as normas gerais de licitação, referidas no Art. 22, Inciso XXVII, da Constituição Federal.”)*

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

*(O Substitutivo suprimiu “salvo com a anuência do órgão público parceiro.”)*

### CAPÍTULO III DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 16 Aplicam-se às Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público as normas relativas ao serviço voluntário, instituídas pela Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998.

*(O Substitutivo suprimiu o art. 16).*

Art. 17º É vedado às entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público a participação em campanhas de caráter político-partidário ou eleitorais, sob quaisquer meios ou formas.

Art. 18º O Ministério da Justiça permitirá livre acesso público a todas as informações pertinentes às Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público.

Art. 19º As pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, qualificados com base em outros diplomas legais, poderão qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público, desde que atendidos aos requisitos para tanto exigidos, sendo-lhes assegurada a manutenção simultânea dessas qualificações, até dois anos contados da data de vigência desta Lei. *(O Substitutivo suprimiu o art. 19).*

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

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

Art. 20º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no Prazo de trinta dias.

Art. 21º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## **Anexo VI – Os produtos e a continuidade da reforma do marco legal do terceiro setor (2001- 2002)**

Em 2001, houve novo esforço dos dirigentes para obter alguns ganhos com a área econômica, já que a reforma de 1999 foi vazia nesse aspecto. O tempo decorrido da aprovação da Lei 9.790/99 foi importante porque se pode avaliar que não havia custos significativos para o Governo caso se estendesse os mesmos incentivos da Utilidade Pública para as OSCIP, até por uma questão de isonomia.

O resultado foi positivo: a MP 2.172-32/2001 permitiu que as OSCIP de microcrédito não incorressem no limite legal da taxa de juros de doze por cento ao ano (Lei da Usura) permitindo taxas de juros de mercado e sustentabilidade; a edição da Resolução nº 2874/01, do Conselho Monetário Nacional, possibilitando que as ONGs de Crédito ao Microempreendedor – SCM tomassem empréstimos junto ao Sistema Financeiro Nacional, tenham atuação em todo território nacional e possam ser controladas por uma OSCIP; a MP nº 2.158-35/2001, que permitiu às OSCIP terem direito à Lei nº 9.249/95, podendo ter acesso a doações dedutíveis do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas. O convencimento do Secretário da Receita Federal foi feito por notas técnicas que apontavam o quanto inexpressivas são as deduções dedutíveis no País e o fato de que o orçamento não sofreria impacto, mas o ponto chave foi mesmo pressão política dos dirigentes sobre o Ministro Malan.

No mesmo ano, por meio da MP nº 2.216-37/2001, se estendeu o prazo de acumulação da qualificação de OSCIP e outros títulos federais até março de 2004.

Em abril de 2002, no último ano do mandato do Governo, o Conselho da Comunidade Solidária retomou os debates sobre a Reforma do Marco Legal do terceiro setor em sua Décima-Quarta Rodada de Interlocação Política. O objetivo da Rodada era dar continuidade à discussão iniciada em 1997. Na reunião plenária que aconteceu em 24 de junho de 2002, foram criadas 4 Comissões para dar encaminhamentos às propostas: Recursos e Financiamentos; Pesquisa, Divulgação, Fortalecimento Institucional e dos Conselhos de Políticas Públicas; Sistemas Classificatórios e Auto-Regulação; Regime Trabalhista e Previdenciário.

Como estava em final de mandato, a divulgação da lei era maior e a resistência de dirigentes era menor, outros benefícios puderam ser acoplados à lei, principalmente porque eram decisões que não impunham custos ao governo e dependiam mais do entendimento técnicos: a Portaria nº 256, de 15 de agosto de 2002, do Ministério da Fazenda, que autoriza a realização de doações de mercadorias apreendidas pela Secretaria da Receita Federal a OSCIP, como acontece com organizações portadoras da Declaração de Utilidade Pública; e alteração do Decreto 99.658/1990 que trata de doações de bens móveis da União, permitindo às OSCIP receberem doações de bens móveis da União.

A exceção foi a Medida Provisória nº 66, artigo 37, de 29 de agosto de 2002, que tratava de isenção fiscal para OSCIP que remuneram dirigentes. Essa foi uma negociação árdua entre os dirigentes do Conselho e Ministério da Fazenda.

A partir dessa MP, as OSCIP que optaram por remunerar seus dirigentes poderiam ter isenção do Imposto de Renda (Lei nº 9.532/97) e receber doações dedutíveis das empresas doadoras (Lei 9.249/95). Até a edição dessa MP, a entidade que remunerava seus dirigentes perdia tais benefícios, conforme determinações expressas em outras leis. Com a edição da MP 66, se reconheceu a diferença entre o conceito de ‘sem fins lucrativos’ (atividade desinteressada que se relaciona a fins que não resultem em benefício dos sócios) e ‘remuneração de dirigentes’, que é a contrapartida a serviços prestados.

A partir de sugestão da Rodada, houve acordo com IPEA e IBGE para a elaboração de pesquisa nacional apontando, por Unidade da Federação, faixa de renda e patrimônio, número e perfil das associações e fundações existentes no País, entre outros critérios.

(Extraído de Atuação do Conselho da Comunidade Solidária na Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor 1997 – 2002, Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária Brasília, 2002b).