Organizadoras
Ana Lúcia Suárez Maciel
Erica Bomfim Bordin



A Face Privada das Políticas Públicas

NA GESTÃO DAS POLÍTICAS

Organizadoras
Ana Lúcia Suárez Maciel
Erica Bomfim Bordin



A Face Privada NA GESTÃO DAS POLÍTICAS Públicas

Ana Lúcia Suárez Maciel e Erica Bomfim Bordin (Org.)

A FACE PRIVADA NA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Autores:

Ana Lúcia Suárez Maciel
Domingos Armani
Erica Bomfim Bordin
Germano Schwartz
Kelen Dornelles Farias
Larissa Ramalho Pereira
Loiva Mara de Oliveira Machado
Maria da Glória de Paula
Marilene Maia
Mauri Cruz
Pedro Henrique Carinhato e Silva
Roberta Justina da Costa
Rosa Maria Castilhos Fernandes
Vera Maria Vidal Peroni

Porto Alegre /RS
Fundação Irmão José Otão - FIJO
Dezembro de 2014

DIRETORIA EXECUTIVA DA FUNDAÇÃO IRMÃO JOSÉ OTÃO

João Dornelles Júnior
Presidente

Ana Lúcia Suárez Maciel
Vice-Presidente

André Hartmann Duhá
Secretário Executivo

FICHA TÉCNICA

Capa: Timóteo M. Thober / Outbox Design Studio

Design Editorial: Denise Mross Cabelleira

Revisão Ortográfica: Rosana Maron

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

A face privada na gestão das políticas públicas [recurso eletrônico]. / organizadores Ana Lúcia Suárez Maciel e Erica Bomfim Bordin. – Porto Alegre: Fundação Irmão José Otão, 2014.

403 p.

ISBN 978-85-64048-09-6
"Disponível somente versão online"

1. Gestão Social 2. Políticas Públicas 3. Organizações da Sociedade Civil 4. Gestão de Políticas Públicas - I. Maciel, Ana Lúcia Suárez. II. Bordin, Erica Bomfim. III. Título.

CDU 352.2 (81)

Bibliotecária Responsável
Marialva M. Weber CRB 10/995

Dedico este livro ao João Pedro, ao Arthur e ao Marcelo.
Fontes inesgotáveis de amor e inspiração - porto seguro na minha vida.
Ana Lúcia Suárez Maciel

Ao meu amor, amigo e parceiro de jornada.
E aos dois frutos do nosso amor, Samuel e Gabriel.
Erica Bomfim Bordin

SUMÁRIO

Apresentação
08 ANA LÚCIA SUÁREZ MACIEL

PARTE 1 – AS CONCEPÇÕES, OS PROCESSOS DE GESTÃO E A INCIDÊNCIA DA SOCIEDADE CIVIL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: A CONFORMAÇÃO DA ESFERA PÚBLICA NÃO ESTATAL

Capítulo 1 || Gestão Social contemporânea: a dialética do público e do privado.
15 ANA LÚCIA SUÁREZ MACIEL, ERICA BOMFIM BORDIN E ROBERTA JUSTINA DA COSTA.

Capítulo 2 || Desigualdades, cidadania e as possíveis mediações com a sociedade civil
47 MARILENE MAIA

Capítulo 3 || Organizações da Sociedade Civil no Brasil: a relevância dos atores.
67 DOMINGOS ARMANI

Capítulo 4 || Controle social democrático: é possível materializá-lo?
93 LOIVA MARA DE OLIVEIRA MACHADO

Capítulo 5 || Reflexões sobre o marco regulatório de acesso a recursos públicos pelas organizações da sociedade civil brasileira.
121 MAURI CRUZ

PARTE 2 – APREENSÃO E ANÁLISE DE EXPERIÊNCIAS ORIUNDAS DA GESTÃO PÚBLICO-PRIVADA NAS POLÍTICAS SOCIAIS: A ASSISTÊNCIA SOCIAL, A EDUCAÇÃO E A SAÚDE EM DEBATE

Capítulo 6 || As entidades sociais privadas e sua atuação na política de assistência social: um movimento de transformação.
138 MARIA DA GLÓRIA DE PAULA

Capítulo 7 || Gestão do Suas no município de Porto Alegre e sua interface com a rede privada.
162 KELEN DORNELLES FARIAS

Capítulo 8 || Redefinições no papel do Estado e o público não estatal: implicações para a democratização de direitos materializados em políticas sociais.
182 VERA MARIA VIDAL PERONI

Capítulo 9 || Acesso e permanência: em cena, a universidade privado-filantrópica brasileira.
210 LARISSA RAMALHO PEREIRA

Capítulo 10 || O Sistema Único de Saúde e as Organizações Sociais: uma interlocução questionável.
229 ROSA MARIA CASTILHOS FERNANDES E GERMANO SCHWARTZ

Capítulo 11 || As relações de trabalho de um hospital administrado por uma Organização Social de saúde.
247 PEDRO HENRIQUE CARINHATO E SILVA

APÊNDICE – COMPILAÇÃO LEGISLATIVA

Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935.
275 Determina regras pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade pública.

Decreto nº 50.570, de 02 de maio de 1961.
276 Regulamenta a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, que dispõe sobre a declaração de utilidade pública.

Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998.
278 Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências.

Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.
280 Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.

Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.
287 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.

Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999.
294 Regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.

Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002.
303 Institui o Código Civil - Das Pessoas Jurídicas: Disposições Gerais; Das Associações; Das Fundações.

Decreto nº 6170, de 25 de julho de 2007.
308 Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.

Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009.
322 Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; e dá outras providências.

Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011.
341 Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, o Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, e dá outras providências.

Decreto nº 7.641, de 12 de dezembro de 2011.
346 Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007; altera o Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011; e estabelece prazos para implantação de funcionalidades no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV.

Decreto nº 8.242, de 23 de maio de 2014.
348 Regulamenta a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009.

Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.
369 Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, (...); e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.

Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014.
398 Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências.

APRESENTAÇÃO

"Quem anda no trilho é trem de ferro,
Sou água que corre entre pedras:
Liberdade caça jeito" (Manoel de Barros)

Inspirada pela poesia de Manoel de Barros e pela imagem que escolhemos como capa deste livro, tenho a honra e a alegria de apresentar este e-book, intitulado **"A face privada na gestão das políticas públicas",** organizado por mim e pela doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul Erica Bomfim Bordin.

A motivação para elaborar este livro decorre de um conjunto de elementos. O primeiro se refere à própria conformação da realidade brasileira, no campo das políticas públicas, em que se constata a crescente participação das organizações privadas na gestão das políticas públicas. O segundo diz respeito à escassa produção de conhecimento acerca dessa conformação e, com isto, a necessidade em contribuir com aportes teóricos que nos auxiliem na problematização desse fenômeno. O terceiro decorre da nossa experiência como orientadora de pós-graduação e membro de bancas neste mesmo nível de ensino, que vem tomando este tema como objeto de estudo, tornando relevante compartilhar tais resultados de pesquisa com o público interessado no assunto. E o último se refere ao nosso vínculo com o Observatório do Terceiro Setor da Fundação Irmão José Otão (Fijo), – uma estrutura organizacional que se propõe a colaborar com a qualificação da gestão das Organizações da Sociedade Civil, em uma perspectiva de inovação social, no âmbito da produção, sistematização e disseminação do conhecimento socialmente comprometido com a gestão social pública.

Este livro é mais um produto deste Observatório, que pode ser conhecido através do link http://observatorioterceirosetor.org.br. É

importante destacar que o financiamento desta publicação decorre do apoio da Fijo, a quem agradecemos pela confiança no nosso trabalho. Igualmente, destacamos o apoio da Associação Rio-Grandense de Fundações (ARF), que se encarregará da divulgação desta produção e do evento de lançamento previsto para março de 2015.

Assim, este livro objetiva problematizar o campo da gestão das políticas públicas, a partir da incidência das Organizações da Sociedade Civil (OSC). Visa, ainda, promover a reflexão crítica e analítica das perguntas que, para nós, vêm sendo as *chaves* para auxiliar na apreensão e compreensão deste tema. Quais são as lentes teóricas que podemos lançar mão para apreender este fenômeno? Qual é o papel das Organizações da Sociedade Civil na gestão das políticas públicas? Em que medida a incidência das OSCs nas políticas públicas favorece o atendimento das demandas sociais e, consequentemente, a garantia dos direitos dos cidadãos? Quais são e como se dão as experiências que vêm sendo implementadas na relação público/privada? Em síntese, o conjunto dessas perguntas nos permite uma aproximação com a polêmica acerca do papel do Estado e das Organizações da Sociedade Civil na gestão das políticas públicas.

Cientes de que essa tarefa só poderia ser cumprida se fosse um empreendimento coletivo, convidamos um conjunto de profissionais para elaborar os capítulos que compõem este livro. Agradecemos a todos pela acolhida da proposta, parceria acadêmica e compromisso científico em compartilhar o conhecimento que possuem acerca dos temas nos quais se debruçaram para formatar os capítulos desta obra.

Os leitores constatarão que a origem, a experiência e a produção final de cada um deles conforma uma multiplicidade de olhares, posto que o tema eleito assim o exige, mas, também, porque este é um campo polêmico e incipiente de estudos. Não foi nossa intenção formatar o livro a partir de um único olhar, pois correríamos o risco de uniformizar o tema, forçando-o a

andar como o “trem no trilho”. Ao contrário, nosso desejo foi evidenciar que o mais importante é o caminho por onde esse trem passa, com seus trilhos ora retos, ora sinuosos, ora enfrentando as inevitáveis bifurcações.

Para dar conta dessa tarefa, esta publicação foi organizada em duas partes: a primeira, composta por cinco capítulos que se propõem a fundamentar o tema eleito; e a segunda, dividida em seis capítulos que problematizam experiências concretas de gestão compartilhada em três políticas públicas: assistência social, educação e saúde.

Na primeira parte, as organizadoras do livro, juntamente com Roberta da Costa, problematizam a gestão social como processo dialético que, a partir de uma trajetória histórica, conceitual, regulatória e de incidência de múltiplos atores, configura-se de forma plural; portanto, reveladora de disputas pela sua conformação contemporânea.

Marilene Maia, autora do capítulo intitulado “Desigualdades, cidadania e as possíveis mediações com a sociedade civil”, aborda o caminho de afirmação do projeto societário de desenvolvimento. Aponta a possibilidade de enfrentamento da desigualdade social mediante a afirmação da cidadania, construída em meio às mediações da sociedade civil, bem como das políticas públicas.

Domingos Armani, no capítulo “Organizações da Sociedade Civil no Brasil: a relevância dos atores”, ressalta a forma como estas ganham importância e vivem oportunidades e desafios relativos a cada ciclo histórico. Para tanto, destaca a necessidade de dar visibilidade a essas organizações. Caso contrário, a sociedade brasileira pode perder parte considerável da energia essencial para fazer avançar a efetividade das políticas públicas, a formação democrática e cidadã das novas gerações, a responsabilidade social das empresas e a mobilização social exigida para o desenvolvimento sustentável.

No capítulo “Controle social democrático: é possível materializá-lo?”, Loiva Mara de Oliveira Machado sinaliza que, em meio às conquistas do processo de construção do controle social democrático, na realidade brasileira, percebem-se alguns desafios que podem ser assim identificados: fragilidade da sociedade civil quanto ao acesso às informações; descrédito dos espaços de deliberação de políticas sociais; limites referentes à apropriação teórico-prática por segmentos da sociedade civil; e falta de transparência dos governantes, especialmente no campo das políticas públicas. As reflexões apresentadas possibilitam afirmar que o controle social democrático, na área das políticas sociais, está em construção e deve permanecer diretamente articulado com os processos de educação não formal e mobilização social, com vistas ao alcance dos objetivos a que se propõe.

Conclui-se a primeira parte do livro com o capítulo “Reflexões sobre o marco regulatório de acesso a recursos públicos pelas Organizações da Sociedade Civil brasileira”, de autoria de Mauri Cruz, que faz uma importante reflexão sobre esse tema, com base na Lei Federal nº 13.019, aprovada em agosto de 2014. Esta define as regras para as parcerias entre o Estado e as OSCs. Importante referir que essa legislação passa a vigorar em agosto de 2015.

Na segunda parte do livro, apresentamos o capítulo intitulado “As entidades sociais privadas e sua atuação na política de assistência social: um movimento de transformação”, cuja autora (Maria da Glória de Paula) parte do contexto de Porto Alegre, no que se refere à política de assistência social, para ressaltar que esta vem sendo operacionalizada de forma mista. Por meio desses convênios e parcerias entre Estado e sociedade civil, predomina a atuação de um número significativo de entidades sociais privadas, cujo percentual atinge 88% do total de equipamentos/instituições que desenvolvem serviços socioassistenciais na cidade.

Na continuidade da problematização da política de assistência social, Kelen Dornelles Farias apresenta suas reflexões no capítulo “Gestão do Suas no município de Porto Alegre e sua interface com a rede privada”, salientando que os resultados da pesquisa revelam que existem muitas tensões e contradições na constituição da rede socioassistencial de proteção básica. Com a implementação do Suas, veio à tona o processo de padronização do conjunto de ações que compõem essa rede. No que se refere à gestão das ações na área de assistência social, cabe ao Estado integrar a rede pública e privada. Isso significa que público e privado não estão dissociados, mas, sim, ligados e articulados. Para uma real gestão participativa, é necessário que haja maior clareza nas atribuições de cada ator na referida rede.

Vera Maria Vidal Peroni, no capítulo intitulado “Redefinições no papel do Estado e o público não estatal: implicações para a democratização de direitos materializados em políticas sociais”, revela que as mudanças nas fronteiras entre o público e o privado ocorrem como parte de um contexto de crise. Neste, as estratégias de superação trazem implicações para as políticas sociais, particularmente na análise feita pela autora na política de educação, pois transferem do poder público para o mercado a coordenação societária destas e não, apenas, a execução, mas também a direção das políticas.

No capítulo “Acesso e permanência: em cena, a universidade privado-filantrópica brasileira”, Larissa Ramalho Pereira salienta que a educação superior vem sofrendo profundas transformações, nas quais as instituições imprimem uma lógica mercantil e empresarial à tarefa de educar. Igualmente, questiona sobre os critérios de elegibilidade para os sujeitos acessarem a política de educação superior.

Rosa Maria Castilhos Fernandes e Germano Schwartz, no capítulo “O Sistema Único de Saúde e as Organizações Sociais: uma interlocução questionável”, promovem uma abordagem acerca dos papéis e objetivos das Organizações Sociais no SUS. Os autores evidenciam indícios concretos que

consideram o crescimento das Organizações Sociais e o compartilhamento na gestão das políticas públicas, como no campo da saúde, uma realidade da engenharia institucional das políticas sociais no cenário brasileiro. Cada vez mais, presenciam-se modos de gestão focados na privatização de serviços que deveriam ser universalizados no âmbito público, com uma permanente tensão entre autonomia e dependência dessas organizações em relação ao Estado.

Por fim, no capítulo "As relações de trabalho de um hospital administrado por uma Organização Social de saúde", Pedro Henrique Carinhato e Silva entende que a introdução do modelo das OSs visou à consolidação do capitalismo neoliberal no Brasil, de modo a diminuir, cada vez mais, a atuação estatal na economia e na prestação de serviços sociais, substituindo-o pelas entidades filantrópicas, tal qual o cenário do início dos séculos XIX. Para o autor, trata-se de um perigoso retrocesso na busca pela consolidação dos direitos sociais no país.

Chegamos ao final desta apresentação com a clareza de que o objetivo a que nos propomos permanecerá nos desafiando, mas os aportes que encontramos neste livro nos permitirão avançar no conhecimento acerca do tema. Ao fazê-lo, não nos sentimos como o trem que segue o seu curso por trilhos retos, mas renovamos nossa motivação para seguir nossas pesquisas e produções, pois o motor principal que nos alimenta é o compromisso com a "coisa pública", com a democratização da sociedade e com o avanço do Estado de Direito.

Desejamos aos leitores uma excelente leitura e reiteramos nossos agradecimentos aos autores, à Fijo e à ARF.

Ana Lúcia Suárez Maciel

Porto Alegre,
Primavera de 2014.

PARTE 1

As concepções, os processos de gestão e a incidência da sociedade civil nas políticas públicas: a conformação da esfera pública não estatal.

CAPÍTULO 1

Gestão social e políticas públicas: a dialética entre o público e o privado em debate

Ana Lúcia Suárez Maciel[1]
Erica Monteiro do Bomfim Bordin[2]
Roberta Justina da Costa[3]

INTRODUÇÃO

"A dialética não é só pensamento: é pensamento e realidade a um só tempo" (Marx).

O movimento dialético que se propõe a estabelecer neste capítulo se ancora num caminho possível entre as ideias que se vêm tecendo ao longo da trajetória como pesquisadoras, na busca por aportes teóricos para compreender este objeto de estudo, e na experiência profissional, vivenciada em múltiplas organizações da sociedade civil. O que permite vivenciar as contradições e mediações existentes nesse espaço e na sua relação com o Estado, principalmente no que se refere à relação, papel e incidência nas demandas e políticas sociais.

Nesse sentido, objetiva-se debater e explicitar o caráter dialético (nas suas contradições e mediações) que se faz presente na atual configuração da gestão social do Brasil, onde, cada vez mais, problematizar o lugar e o papel dos atores, nesse contexto, torna-se uma agenda teórica, política e prática inadiável.

---

[1] Doutora em Serviço Social (PUC/RS). Assistente Social, professora e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PUC / RS), vice-presidente da Fundação Irmão José Otão - Fijo.

[2] Mestre e doutoranda em Serviço Social (PUC/RS), assistente social, pesquisadora e assessora técnica em Organizações da Sociedade Civil.

[3] Doutoranda em Serviço Social (PUC/RS), mestre em Serviço Social (UFPA), assistente social, professora assistente do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Amazonas.

Entendendo a dialética materialista como método de explicação científica da realidade humano-social, não como método de redução, mas de reprodução espiritual e intelectual da realidade, de explicação dos fenômenos sociais, partindo da atividade prática objetiva do homem histórico. (KOSIK, 1976). A realidade, porém, é sempre mais rica do que o conhecimento que se tem dela, havendo algo que escape às sínteses – visão de conjunto que permite ao homem descobrir a estrutura significativa da realidade com que se defronta, chamada de *totalidade* (KONDER, 2008). Totalidade não significa *todos os fatos*, significa a realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato ou um conjunto de fatos *qualquer*, pode vir a ser racionalmente compreendido (KOSIK, 1976).

Sendo assim, "é por meio da relação dialética com a sociedade que o Estado abrange todas as dimensões da vida social, todos os indivíduos e classes e assume diferentes responsabilidades, inclusive as de atender demandas e reivindicações discordantes" (PEREIRA, 2008b, p. 146).

A partir dessa perspectiva, este capítulo está estruturado em duas partes: a natureza e a concepção das noções de "público" e de "privado", seguido das configurações e regulações dessa relação na gestão social brasileira.

A NATUREZA E A CONCEPÇÃO DO PÚBLICO E DO PRIVADO

A gestão social contemporânea, na realidade brasileira em particular, vem colocando em posição de destaque a relação entre e o Estado e a sociedade civil. Essa constatação decorre da dinâmica que se processa entre as iniciativas públicas estatais e a crescente incidência da sociedade civil organizada nas instâncias de participação e trato das demandas sociais. Entretanto, a compreensão dessa realidade e dinâmica impõe a apreensão de

um conjunto de elementos, quais sejam: os conceitos, as concepções, as regulações e as práticas que vêm sendo desenvolvidas entre ambos.

Ainda que um conjunto de autores venha se debruçando sobre as concepções acerca do Estado e da sociedade civil, e, consequentemente, das categorias que deles decorrem (público e privado), ainda se verifica a sua polissemia e a necessidade de precisão conceitual destas, tendo em vista a sua complexidade e *contraditoriedade*. Isto impõe a explicitação da perspectiva que vem orientando os estudos das autoras, bem como a sua problematização.

No que se refere à natureza, pode-se dizer que a denominação Estado (do latim *status* = estar firme), significando situação permanente de convivência e ligada à sociedade política, aparece pela primeira vez em *O Príncipe* de Maquiavel, escrito em 1513. Porém, é certo que o nome *Estado* – indicando uma sociedade política, só aparece no século XVI, o que não significa necessariamente sua anterior inexistência. São comumente denominadas *sociedades políticas*, exatamente por não se restringir a setores limitados da atividade humana, buscando, em lugar disso, integrar todas as atividades sociais que ocorrem em seu âmbito, ou seja, ocupam-se da totalidade das ações humanas, coordenando-as em função de um fim comum (DALLARI, 2000).

Os termos público e privado surgiram no período do Império Romano e se referem, respectivamente, ao Direito Público (*quod ad statum rei romanae spectat* – quanto ao Estado Romano) e ao Direito Privado (*quod ad singulorum utilitatem* - quanto ao Indivíduo), sendo, no seu conjunto, os fundamentos que constituíram o Direito Romano e que, por sua vez, influenciou todo o Direito da civilização ocidental. Assim, os referidos termos ingressaram na história do pensamento político e social do ocidente, pela área do Direito, e acabaram por se tornar 'grandes dicotomias'. Logo, os dois termos podem ser definidos, um independente do outro, ou então apenas um deles é definido (termo forte), e o outro ganha uma definição negativa (termo fraco). Os termos se delimitam

reciprocamente, no sentido de que a esfera pública chega até onde começa a esfera do privado e vice-versa (BOBBIO, 1987). Pode-se usar o termo dicotomia, quando se depara com uma distinção capaz:

> a) de dividir um universo em duas esferas, conjuntamente exaustivas, no sentido de que todos os entes daquele universo nelas tenham lugar, sem nenhuma exclusão, e reciprocamente exclusivas, no sentido de que um ente compreendido na primeira não pode ser contemporaneamente compreendido na segunda; b) de estabelecer uma divisão que é ao mesmo tempo total, enquanto todos os entes aos quais atualmente e potencialmente a disciplina se refere devem nela ter lugar, e principal, enquanto tende a fazer convergir em sua direção outras dicotomias que se tornam, em relação a ela secundárias (BOBBIO, 1987, p. 13).

Dessa forma, os termos público e privado, no contexto do Direito, refletem a seguinte diferenciação:

Quadro 1: Diferenças conceituais dos termos público e privado

PÚBLICO	PRIVADO
O que pertence à coletividade	O que pertence aos membros singulares
Sociedade	Grupos menores (família)
Poder central superior	Poderes periféricos inferiores (autonomia relativa ou dependência)
O direito público não pode ser alterado por acordo privado	O acordo privado não prejudica os direitos do público

Fonte: Elaborado a partir de Bobbio, 1987.

Percebe-se assim que, historicamente, a categoria 'público' está vinculada ao Estado, que, segundo Dallari (2000), como sociedade política, tem um fim geral – o bem comum, constituindo-se em meio para que os indivíduos e as demais sociedades possam atingir seus respectivos fins particulares (DALLARI, 2000).

O termo *res publica*, como 'coisa pública', coisa do povo', foi criado pelos romanos para traduzir a palavra grega politeia (cidades-estado/polis) e conotar uma comunidade política corretamente organizada, dando origem ao conceito de República. Segundo Bobbio (1987), esta era entendida não como uma agregação qualquer de homens, mas uma sociedade mantida junta, para além do seu vínculo jurídico, mas pela *utilitatis comunione*.

A República, como forma de governo, tem um sentido muito próximo do significado de democracia, ao indicar a possibilidade de participação do povo no governo. O desenvolvimento da ideia republicana se dá através das lutas contra a monarquia. As características fundamentais da República, mantidas desde o século XVII, são: temporariedade, eletividade e responsabilidade do chefe do governo (DALLARI, 2000).

Sendo assim, "só pode existir República – e, portanto, cultura republicana – quando os homens interagem uns com os outros em condições de liberdade, de igualdade fundamental e de 'Paideia', isto é, de formação do homem ético" (NOGUEIRA, 2006, p.2). Nesse sentido, olhando-se para a história da formação social e política do Brasil, talvez se possa entender a dificuldade em

> governar de modo republicano, ou seja, fazendo com que o interesse público prevaleça democraticamente sobre os interesses privados, sejam esses interesses os do dinheiro, do voto ou das corporações. Sem virtude republicana constituída e sedimentada na sociedade e na cultura política, o Brasil cresceu com dificuldades para se aprumar em termos públicos e republicanos.

Como se sabe, a ordem republicana idealizada pelos reformadores do século XIX não veio com a instauração da República em 1889, nem com o regime por ela organizado. O Brasil pouco se diferenciará da sociedade legada pela escravidão até a Revolução de 1930.

> Os anos 30 configurarão uma fase de turbulência e instabilidade, sobretudo porque neles se tentará a institucionalização de um poder reformador sobre uma estrutura agrária que se mostrava resistente ao tempo e sobre uma estrutura política que não conseguia se modernizar com rapidez. Entre os múltiplos efeitos de longa duração desses desajustes, encontram-se a hiper-centralização e a natureza 'personalista' do regime presidencial, a forte tendência a um 'decisionismo' de tipo autoritário na cultura governamental, a precarização do sistema partidário, os variados problemas de afirmação e funcionamento do Legislativo e, por fim, uma nova problematização da cidadania e da dialética entre público e privado. O Estado formatado nos anos 30 avançou pelas décadas seguintes, ultrapassando a redemocratização de 1945, o golpe de 1964 e a nova redemocratização de 1985. Mostrou força e eficácia, autoridade e empreendedorismo, praticamente liderando a marcha do

> capitalismo e da industrialização no país. Constituirá toda uma cultura para si (NOGUEIRA, 2006, p.9).

Essa breve retrospectiva histórica, em relação à constituição da *res publica,* fez-se necessária para se compreender como as categorias público/privado foram se construindo na vida dos brasileiros e dos atores que protagonizam as lutas de manutenção – ruptura do *status quo* vigente. Segundo Nogueira (2006), esses atores sentem-se, muitas vezes, impotentes para produzir consensos, contra tendências consistentes ou mudanças efetivas:

> O 'social' se agita muito, mas não consegue pressionar de fato os governos nem interferir no direcionamento da ação estatal. É como se estivéssemos a assistir ao esgarçamento da nossa eticidade, à diluição das condições necessárias para uma boa vida republicana. As potências da particularidade parecem estar mais livres do que nunca, e tendem a arrastar consigo os movimentos destinados a compor o individual (ou o interesse privado) com aquilo que é comum, com o interesse público. (...) Falta-nos, digamos assim, um Estado ético que funcione como referência e que, impulsionado por uma sociedade civil politizada, pelos cidadãos mobilizados, controle o Estado político (os governantes, o sistema, a classe política) e garanta a prevalência democrática do público sobre o privado (NOGUEIRA, 2006, p. 15).

Pode-se, assim, afirmar que a esfera pública – enquanto espaço de todos, onde a liberdade positiva[4] seja condição básica para a participação política e cívica, assim como para o exercício da autonomia e da prática responsável de direitos e deveres - é um *lócus* construído, social e historicamente, na interconexão da relação entre Estado e sociedade, apresentando-se como um campo de conflitos e negociações em que se entrecruzam demandas diferenciadas. (PEREIRA, 2008b, p.174).

O ingresso da sociedade civil, das classes trabalhadoras, na vida pública compõe um capítulo obrigatório das histórias sociais a partir do século XIX. Porém, especificamente no Brasil, pode-se afirmar que a atividade associativa ganha impulso nos anos 1970 e acelera dos 1980 para cá (FERNANDES,

[4] Entendida como a "capacidade objetiva de ação dos cidadãos que, para tanto, devem contar com meios materiais e políticos institucionalmente garantidos" (PEREIRA, 2008, p. 175).

1994). Esse argumento ganha visibilidade nos dados da pesquisa do IBGE (2012), "As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil" - Fasfil, em relação ao ano de criação, no período de 1981 a 2000, representam 46,5% do total em atividade no ano 2010 (290.692 mil), e as criadas até 1970 somam 3,3%.

Salienta-se que há uma distinção entre Organizações da Sociedade Civil e sociedade civil, sendo que a primeira compõe a segunda, onde estão incluídos, entre outros, os órgãos de representação política, como sindicatos, partidos e associações profissionais. De qualquer forma, não se pode interpretar as OSCs como um conjunto de organizações destituídas dos conflitos e tensões de classes, mesmo que aparentemente possam ser de outra natureza – por interesses privados/particulares, são, na verdade, conflitos de projetos políticos distintos.

Segundo Fernandes (1994), no lugar do pensamento dicotômico, dividido entre interesses particulares e públicos, afirma-se a presença de uma terceira possibilidade, que pode ser concebida idealmente como uma entre as quatro combinações resultantes da conjunção entre o "público" e o "privado":

Quadro 2: combinações entre o "público" e o "privado"

Agentes	**Fins**	**Setor**
Privados para	Privados	Mercado
Públicos para	Públicos	Estado
Privados para	**Públicos**	**Terceiro setor/OSCs**
Públicos para	Privados	Corrupção

Fonte: Fernandes (1994)

O conceito denota um conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam à produção de bens e serviços públicos ao não gerarem lucro e responderem a necessidades coletivas. Implica uma expansão da ideia corrente sobre a esfera "pública", partindo de um pressuposto democrático, ao não limitá-la ao âmbito do Estado. Entende-se que a "vida pública" não é

feita apenas de atos de governo, mas também da sociedade civil organizada, o que não significa uma função substitutiva, mas uma expressão do seu papel (FERNANDES, 1994).

Raichelis traz alguns elementos constitutivos dessa esfera, na tentativa de explicitar sua concepção como totalidade dinâmica e articulada, quais sejam:

> *Visibilidade social,* no sentido de que as ações dos sujeitos devem expressar-se com transparência, não apenas para os diretamente envolvidos, mas também para todos os implicados nas decisões políticas. A visibilidade social supõe publicidade e fidedignidade das informações que orientam as deliberações nos espaços públicos de representação;
>
> *Controle social*, que implica o acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, viabilizando a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões, segundo critérios pactuados;
>
> *Representação de interesses coletivos*, que envolve a constituição de sujeitos políticos ativos, que se apresentam na cena pública a partir da qualificação de demandas coletivas, em relação às quais exercem papel de mediadores;
>
> *Democratização*, que remete à ampliação dos fóruns de decisão política que, alargando os condutos tradicionais de representação, permita incorporar novos sujeitos sociais como portadores de direitos legítimos. Implica a dialética entre conflito e consenso, de modo que interesses divergentes possam ser qualificados e confrontados, derivando daí o embate público capaz de gerar adesão em torno das posições hegemônicas;
>
> *Cultura pública*, que supõe o enfrentamento do autoritarismo social e da *cultura privatista* de apropriação do público pelo privado, remetendo à construção de mediações sociopolíticas dos interesses a serem reconhecidos, representados e negociados na cena visível da esfera pública (2009, p. 9).

No processo permanente de construção da relação entre Estado e sociedade, configura-se um espaço público onde é possível a organização de uma esfera para disputas e consensos, propiciando a politização da cidadania com a articulação das demandas setoriais. Sendo assim, acredita-se que a denominada esfera pública não estatal possa se constituir a base de uma nova cultura alicerçada na democracia e solidariedade voltada para a busca da

cidadania (ROTTA, 2004). Enfim, o Estado, ao compartilhar com as Organizações da Sociedade Civil as respostas às demandas sociais que emergem da sociedade, com vistas à coletividade, acaba por fazer emergir a configuração de uma *esfera pública não estatal*.

Para a efetiva construção de novos espaços públicos, há dois atores e objetivos fundamentais: as instâncias governamentais e as organizações da sociedade civil. O primeiro tem a tarefa de democratizar a democracia, pois se vive em democracias mais formais do que efetivas, onde não há democratização do poder. Este permanece sob o controle das elites, necessitando de pressões da sociedade para se ampliar e efetivar os seus direitos, envolvendo o conjunto da sociedade. O segundo objetivo é a redistribuição da riqueza através de mecanismos e políticas públicas, pois somente assim a democratização será substantiva. E o papel do Estado é central na formulação de políticas que concentrem ou redistribuam a riqueza e a renda, ou seja, as políticas públicas podem promover a desigualdade e a exclusão social, ou podem corrigir essa desigualdade, promovendo políticas de redistribuição da riqueza (BAVA, 2003).

Nesse sentido, não se pode perder de vista o que significa política pública dentro de uma perspectiva não estadista, uma vez que não se vincula exclusivamente às ações do Estado. A política pública seria uma estratégia guiada pela racionalidade coletiva, pensada e planejada com a participação ativa tanto do Estado quanto da sociedade civil. “Ação pública, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo” (PEREIRA, 2008a, p.94).

No Brasil, as políticas sociais têm historicamente funcionado ambiguamente na perspectiva de acomodação das relações entre Estado e sociedade civil. São demarcadas por intensas contradições e conflitos, por tensões entre interesses públicos e privados, entre as lutas por direitos

coletivos e pelo uso instrumental dessas instâncias a favor de uma ordem econômica que produz e reproduz continuamente as desigualdades sociais e a pobreza (VALLA, 2005).

> Decorrente da natureza participativa, os atos públicos devem representar interesses coletivos, garantir a democratização das relações internas entre seus agentes e a qualidade e efetividade dos seus resultados. Em razão da natureza de sua disponibilidade, devem apresentar visibilidade de interesses e objetivos, universalidade de propósitos, e seus agentes devem estar impregnados de consciência ou cultura pública e render-se às demandas e conexões que o social impõe (CABRAL, 2007, p.7).

Sendo assim, para que as organizações da sociedade civil se constituam como espaços públicos não estatais, precisam representar interesses públicos e desenvolver projetos vinculados às políticas públicas, porém esse processo não se dá *a priori*, mas é resultado de uma luta política democrática.

CONFIGURAÇÕES E REGULAÇÕES DO PÚBLICO E DO PRIVADO NA GESTÃO SOCIAL NO BRASIL

As configurações da sociedade capitalista se traduzem, no âmbito das múltiplas expressões da questão social, num conjunto de desigualdades sociais que geram demandas e necessidades sociais que, por sua vez, pressionam os gestores das políticas sociais. Nesse contexto, emergiram novos atores sociais, para além do Estado, como as organizações sociais, que conquistaram um papel *protagônico* nesse processo de gestão, bem como na definição da agenda política do Estado.

A relação entre o público e o privado marca a trajetória das políticas sociais no contexto brasileiro, iniciada com a institucionalização das entidades prestadoras dos serviços sociais no processo do desenvolvimento urbano-industrial ocorrido a partir da década de 1930, no bojo da emergência da questão social.

Usada pela primeira vez, em 1950, na Resolução 288 (X), pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, a expressão **Organização Não-Governamental** designava as instituições da sociedade civil que não estivessem vinculadas a um governo, e que buscavam espaço no processo de tomada de decisões nos organismos multilaterais (CABRAL, 2007). No Brasil, as autodenominadas 'ONGs' surgiram nos anos 1960, durante o regime militar. Anteriormente, havia organizações caritativas e/ou filantrópicas, mas não se denominavam *não governamentais* (CAMARGO *et al*., 2001).

O termo foi adotado mais por influência dos financiadores internacionais, que buscavam desvincular sua imagem dos sistemas de governo totalitários e intolerantes, do que por uma tendência espontânea das organizações brasileiras. Hoje, esse termo não tem sido aceito por muitas organizações por ser considerado restritivo, pois omite princípios e valores que lhes são caros. Não se define uma organização por aquilo que ela não é. E apesar de algumas organizações serem remanescentes dos movimentos sociais de enfrentamento ao governo ditador nos anos 1970 e 1980, a partir dos anos 1990 as organizações, longe de se colocarem em confrontação com o governo, buscam estabelecer relações de complementaridade e parceria (FISCHER e FALCONER, 2007).

Já a expressão **Terceiro Setor** foi traduzida do inglês *third sector*, dada sua origem norte-americana. Denomina-se Terceiro Setor o conjunto de instituições (associações, fundações, institutos, OSCIPs, ONGs, OSCs etc.) de caráter privado que não possuem fins lucrativos. Segundo Teodósio (2008), o termo Terceiro Setor está ligado ao mundo da gestão, ou seja, virou sinônimo de modernização da ação social. Pode "ser entendido como aquilo que é público, porém privado ou, então, aquilo que é privado, porém público". Quando se fala em Terceiro Setor, pode-se estar se referindo a uma pequena organização comunitária carente de recursos financeiros. Ou pode-se estar falando de uma organização de alcance mundial, com grande penetração na

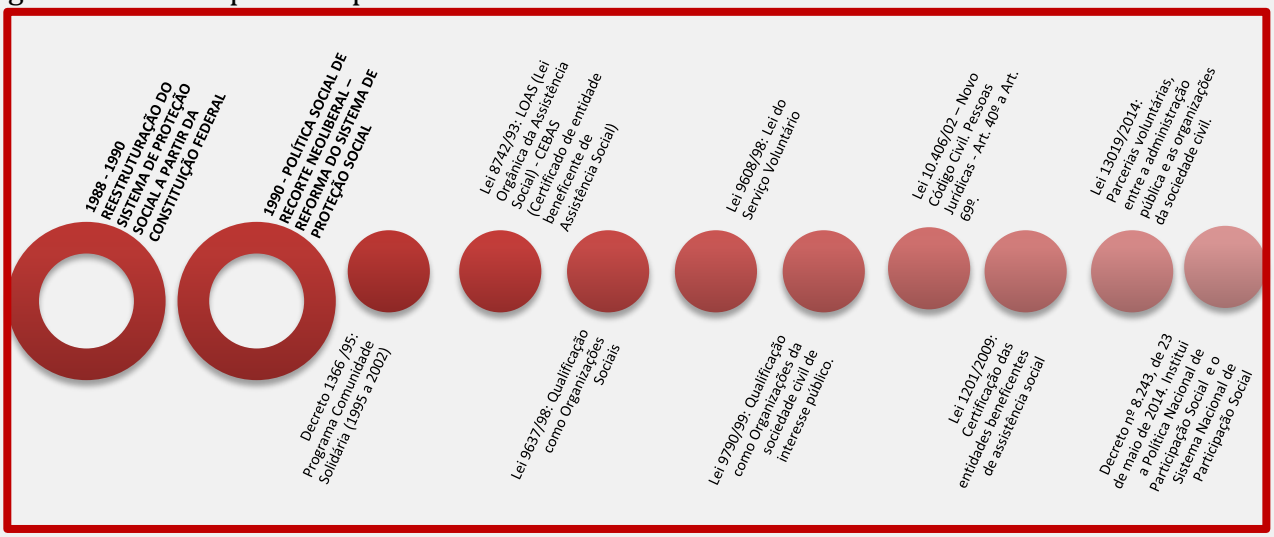
mídia e com forte poder de influência nas decisões governamentais, como por exemplo, o *Greenpeace*. Ou, ainda, pode-se estar falando de uma fundação criada por uma grande empresa. Existem situações nas quais os três setores (Estado, Mercado e Organizações da Sociedade Civil/Terceiro Setor) se sobrepõem. Um exemplo disso seria uma organização social que utiliza financiamento de grandes empresas privadas e metodologia ou recursos fornecidos pelo Estado.

Esses termos foram surgindo historicamente, determinados por um conjunto de sujeitos e lutas sociais, e continuam sendo usados simultaneamente, mantendo a heterogeneidade/*contraditoriedade* presente nesse conceito. Os termos são carregados de significados distintos, sendo que as ONGs salientam sua distinção ao que é governamental, e o Terceiro Setor, além de ser o coletivo de organizações, traz o entendimento da divisão dos setores sociais, correndo o risco da sua fragmentação (BORDIN, 2009).

Denominações como ONG (Organização Não Governamental), Instituto, Oscip (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) e Organização Social (OS) constituem-se em formas não jurídicas (mera denominação) nos dois primeiros casos e em qualificações aplicáveis à pessoa jurídica, nos últimos. Acredita-se que as formas de gestão, constituição política, instâncias de participação e mobilização de recursos, assim como a relação que estabelecem com os setores sociais, não diferem entre uma 'modalidade' de organização e outra.

Porém, todas essas terminologias e regulações são carregadas de significados, que se vinculam a projetos políticos e societários, e, ao serem analisadas, podem traduzir importantes sinalizações de como tem sido realizado o trato às expressões da questão social. Na figura a seguir, apresenta-se uma linha do tempo com as principais regulações (pós-Constituição de 1988) e, posteriormente, passa-se a descrevê-las e analisá-las.

Figura 1: Linha do tempo das principais regulações acerca da participação privada na gestão social de políticas públicas



Fonte: Sistematizado pelas autoras.

As décadas de 1980/1990 foram paradigmáticas e paradoxais no encaminhamento de uma nova configuração para o cenário político, econômico e social brasileiro. O paradoxo está na relação entre os avanços sociais, ampliação dos processos democráticos e centralidade da matriz econômica em detrimento da social. Todas as garantias constitucionais que foram consubstanciadas em legislações ordinárias posteriores passaram a ser alvo de desmonte pelos governos que se sucederam pós-Constituição de 1988. O Estado, nesse contexto, foi máximo para os interesses privados e mínimo para as demandas por políticas sociais para o povo (COUTO, 2006).

Para se compreender as disputas que ocorrem desde 1985 na intenção de consolidar um sistema de proteção social e garantir o atendimento das demandas da população na ótica dos direitos, é preciso entender o processo de construção da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, através de Assembleia Nacional Constituinte e dos canais de participação. Já que estes possibilitaram grande participação gerada pelos movimentos populares. É possível afirmar que a Constituição foi aprovada a partir de uma lógica conceitual bastante nova para a sociedade brasileira, baseada nos princípios do *Welfare State*, de recorte social democrata. Porém, vem com dois problemas: 1) atraso de 40 anos em relação aos países de economia avançada;

2) inscrição num contexto onde há outra configuração do capitalismo internacional, regido pelas ideias teóricas neoliberais, que têm como primazia a anulação dos projetos do *Welfare State* (COUTO, 2006).

Posteriormente, é sabido que os governos que se encarregaram de implementar a Constituição o fizeram de forma insuficiente, ou melhor, numa perspectiva oposta ao ideário da mesma. A reforma do Estado, efetivada no governo Fernando Henrique Cardoso, é um exemplo disso, tendo sido traduzida pelo Plano Diretor da Reforma do Estado, que é reconhecido como o documento que sintetiza a fase áurea do neoliberalismo no país (apesar de se autodenominar "projeto social-liberal").

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado provocou o debate sobre o "papel que o Estado deve desempenhar na vida contemporânea e o grau de intervenção que deve ter na economia". No Brasil, adquiriu relevância particular, em razão do modelo de desenvolvimento adotado, desviando-o de suas funções. A interferência do "Estado no mercado acarretou distorções crescentes neste último" (BRASIL, 2009).

"Sem dúvida, num sistema capitalista, Estado e mercado, direta ou indiretamente, são as duas instituições centrais que operam na coordenação dos sistemas econômicos. Dessa forma, se uma delas apresenta funcionamento irregular, é inevitável que nos depararemos com uma crise". A crise do Estado nos anos 1980 colocou em xeque o modelo econômico em vigência, posto que:

> tornou-se, conseqüentemente, inadiável equacionar a questão da reforma ou da reconstrução do Estado, que já não consegue atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social. A reforma do Estado não é, assim, um tema abstrato: ao contrário, é algo cobrado pela cidadania, que vê frustrada suas demandas e expectativas (BRASIL, 2009, p. 10).

Em relação a como o Estado deveria ser posicionar diante da sua própria crise, constatou-se:

> (...) uma reação imediata à crise - ainda nos anos 80, logo após a transição democrática - foi ignorá-la. Uma segunda resposta

> igualmente inadequada foi a neoliberal, caracterizada pela ideologia do Estado mínimo. Ambas revelaram-se irrealistas: a primeira, porque subestimou tal desequilíbrio; a segunda, porque utópica. Só em meados dos anos 90 surge uma resposta consistente com o desafio de superação da crise: a ideia da reforma ou reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas. (...) A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, 2009, p. 11 e 12).

Com base nesse escopo, em 1995 foi criado o **Programa Comunidade Solidária**, com a finalidade de estabelecer a forma de atuação do governo na área social. Suas ações foram baseadas na solidariedade, voluntarismo e passagem da responsabilidade dos programas sociais para a órbita da iniciativa privada, buscando afastar o Estado de sua responsabilidade central, conforme a Constituição de 1998 (COUTO, 2006).

O Programa Comunidade Solidária[5] foi criado por decreto que, no sistema jurídico brasileiro, são atos administrativos da competência dos chefes dos poderes executivos (presidente, governadores e prefeitos), com efeito regulador ou de execução, não passando por aprovação da Câmara de Deputados e do Senado. Destaca-se que o referido programa estava vinculado à Casa Civil da Presidência da República e foi coordenado pela primeira-dama (Ruth Cardoso), reforçando seu perfil conservador.

> Art. 12. Fica criado o Programa Comunidade Solidária, vinculado à Presidência da República, tendo por objetivo coordenar as ações governamentais visando o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome e à pobreza. Parágrafo único. O Poder Executivo disporá sobre a composição e as competências do Conselho do Programa Comunidade Solidária, a que se refere o inciso I do art. 2º.

[5] O Programa foi encerrado em dezembro de 2002 sendo substituído pelo Programa Fome Zero, criado em 2003 para combater a fome e as suas causas estruturais, bem como para garantir a segurança alimentar dos brasileiros em três frentes: um conjunto de políticas públicas; a construção participativa de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e um grande mutirão contra a fome, envolvendo as três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e todos os ministérios.

A alternativa adotada pelo governo FHC para enfrentar o quadro de agravamento da exclusão social foi buscar o caminho da contrarreforma do Estado, negadora da nova tendência legal social-democrata, de inspiração europeia, de implantação de políticas sociais universais. Com a criação do Programa Comunidade Solidária (PCS), desconsiderava todo o sistema institucional de assistência social previsto na Constituição Federal e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (PONTES, 2010).

Do ponto de vista da regulação jurídica, destaca-se nessa trajetória histórica o **Código Civil** de 2002, que consigna serem pessoas jurídicas de direito privado interno (art. 41) não só a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, mas também os territórios, as autarquias e as demais entidades de caráter público criadas por lei – mesmo que tenham estrutura de direito privado, podendo resultar em isonomia de tratamento (RODRIGUES, 2003).

Entre essas pessoas jurídicas de direito privado (Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado: **I - as associações;** II - as sociedades; **III - as fundações;** IV - as organizações religiosas; V - os partidos políticos; VI - as empresas individuais de responsabilidade limitada), destaca-se as associações e fundações, figuras jurídicas básicas que revestem as iniciativas da sociedade civil desse período histórico até o presente. Segundo Rodrigues (2003), no Código Civil de 2002 a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado continua dependendo da inscrição do ato constitutivo no respectivo registro (art. 45), incluindo um prazo de três anos para anulação deste.

As associações continuam constituídas pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos (art. 53), inserindo a permissão que haja no estatuto categorias de associados com vantagens especiais, mas prevalecendo a regra geral da igualdade de direitos entre os associados (art. 55) (RODRIGUES, 2003).

"Uma **associação** pode ser definida como *uma pessoa jurídica criada a partir da união de idéias e esforços de pessoas em torno de um propósito que não tenha finalidade lucrativa"* (SZAZI, 2001, p.27). E, muito similar a uma associação, uma sociedade civil sem fins lucrativos pode, ou não, ser compreendida como a pessoa jurídica de direito privado que se forma através da reunião de mais de uma pessoa e que visa a beneficiar outras pessoas (RESENDE, 2007).

Faz-se importante ressaltar a diferença entre associações de cunho social (benefício público), que são aquelas de natureza exógena, que atuam em favor daqueles que estão fora de seus quadros sociais; e associações de cunho associativo (benefício mútuo), aquelas de natureza endógena, ou seja, que dedicam suas ações ao benefício de seus quadros sociais. Como exemplo, os clubes recreativos de acesso restrito aos sócios ou associações que visam a divulgar interesses particulares de seus associados, como os clubes de colecionadores (SZAZI, 2001).

Quanto às fundações (art. 62), a criação continua sendo por escritura pública ou testamento, com dotação especial de bens livres e com o destino específico, podendo constar o modelo de administração. O código vigente restringiu a finalidade das fundações para áreas de religião, moral, cultural ou de assistência. Caso não tenha algum desses fins, é possível que se busque a sua extinção em juízo, se a adequação não for viável, podendo ao contrário tornar-se ilícito o seu objeto (RODRIGUES, 2003).

Uma **fundação** é um tipo especial de pessoa jurídica, pois pode ser constituída a partir da decisão de um só indivíduo, apesar de ser pouco usual, e pode ser criada após a morte de seu instituidor, em cumprimento à disposição testamentária. Sua constituição se dá, em um primeiro momento, pela reunião de bens e sua destinação a uma finalidade determinada pelo instituidor. Pode-se definir uma fundação como um patrimônio destinado a servir, sem intuito de lucro, a uma determinada causa de interesse público,

que adquire personificação jurídica por iniciativa de seu instituidor. As fundações podem ser criadas pelo Estado, assumindo natureza de pessoa jurídica de direito público, ou por indivíduos ou empresas, quando assumem natureza de direito privado (SZAZI, 2001).

As fundações devem ser aprovadas e autorizadas pelo Ministério Público, que realizará o controle/fiscalização das mesmas. Toda fundação deve enviar anualmente ao Ministério Público o respectivo balanço (CAMARGO *et al*., 2001).

Embora o termo instituto componha a razão social de entidades, não corresponde a uma espécie de pessoa jurídica, podendo ser utilizado por uma entidade governamental ou privada, lucrativa ou não lucrativa, constituída sob a forma de fundação ou de associação. Assim, tanto uma sociedade como uma associação ou uma fundação podem ser denominadas de instituto (SZAZI, 2001).

Quanto às regulações, a partir do Plano de Reforma do Estado, foi estabelecido um marco legal e regulador referente às ações entre o Estado e as organizações da sociedade civil prestadoras de serviços sociais, principalmente entre os anos de 1998 e 1999, com leis voltadas para duas modalidades de qualificações às organizações: as organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público (SILVA, 2004).

Assim, na legislação vigente, são encontradas três opções de certificação/qualificação para as organizações da sociedade civil prestadoras de serviços sociais: **entidade beneficente de assistência social**, **organizações da sociedade civil de interesse público** e **organizações sociais**, estas criadas na década de 1990. Cabe salientar que muitas organizações não possuem nenhuma dessas.

As organizações sociais (Lei 9637/98) representam uma forma de qualificação para as que realizam especificamente atividades dirigidas ao ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, meio ambiente,

cultura e saúde, até então desempenhadas diretamente pelo Poder Público. Essas firmam contrato de gestão com o Estado para prestação de serviços. Foram criadas a partir do movimento de Reforma do Estado brasileiro, nos anos 1990 para darem conta dos serviços que passaram a ser não exclusivos do Estado.

Essa qualificação se constituiu como estratégia de privatização, uma vez que recebem recursos públicos, têm a possibilidade de contratar servidores sem contrato público e são desobrigados de cumprirem a Lei de Licitação. "Instituições públicas podem se converter em organizações sociais, passando a atuar como organizações privadas, sem fins lucrativos. Uma parte dos recursos é proveniente do orçamento, outra parte pode ser captada no mercado com a venda de serviços" (SILVA, 2004, p. 142).

A obtenção da qualificação não é um direito ou opção das entidades, uma vez que elas apenas serão qualificadas como Organizações Sociais se forem aprovadas quanto aos critérios de conveniência e oportunidade pelo Poder Público. A ausência de critérios objetivos para a aprovação e escolha das entidades a serem qualificadas, segundo alguns juristas, torna a lei inconstitucional (OAB, 2005).

As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Lei 9790/99) se qualificam como de interesse público e podem firmar Termo de Parceria com o Estado, sendo o Ministério da Justiça o órgão que avalia, reconhece e expede o certificado de Oscip.

> Segundo o governo federal, com a referida lei tratou-se de simplificar o registro e o reconhecimento das ações de caráter público ou de interesse geral para a sociedade, distinguir as entidades de fins mútuos daquelas de fins comunitários, prever mecanismos de fiscalização da utilização dos recursos públicos, criar o termo de parceria que permite a negociação de objetivos e metas e o monitoramento e avaliação dos projetos, deslocar a ênfase no controle *ex-ante* para a avaliação de resultados, permitir maior flexibilização na administração e no uso de recursos, imprimir maior autonomia e agilidade gerencial aos projetos com avaliação de

> desempenho global. Tratou-se, em suma, de rever a legislação relativa a contratos e convênios, visando novos mecanismos quanto à relação do Estado com o terceiro setor (SILVA, 2004, p.147).

A novidade em relação aos antigos convênios é que o órgão público poderá escolher a Oscip por meio de concursos; que poderá adquirir imóvel com recursos do termo de parceria, gravado com cláusula de inalienabilidade; e os estatutos poderão prever a possibilidade de remuneração para dirigentes executivos e para aqueles que prestem serviços específicos. Mas a lei não teve os efeitos pretendidos. Na prática, as organizações não encontraram razões para mudar sua condição de filantrópicas, pois, apesar de ser mais restritiva em relação à atividade desenvolvida (saúde, educação e assistência social), oferece um leque amplo de benefícios (SILVA, 2004).

Segundo o artigo 18º da Lei 9790/99, as organizações deverão optar no enquadramento como Oscip ou Entidade Beneficente de Assistência Social. Na prática, a segunda possui mais benefícios, pois tem a possibilidade de isenções fiscais. Sobre a questão da remuneração, hoje há muitas organizações em que os dirigentes acabam recebendo remuneração pela outras funções que exercem. E no que se refere à questão de convênio/parceria com o governo, de uma forma ou de outra, ambos podem firmar. Apesar de haver essas diferenciações legais, no cotidiano essas organizações sociais prestadoras de serviços sociais não diferem significativamente.

Ainda no governo FHC, outra questão que se legitimou diz respeito à Lei 9608 / 98 que dispõe sobre o **serviço voluntário**, buscando trazer segurança e certeza na relação jurídica do trabalho voluntário.

> **Art.1º-** Considere-se serviço voluntário, para fins desta lei, a atividade não remunerada, prestada por pessoa física à entidade pública de qualquer natureza, ou à instituição privada para fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade.
>
> **Parágrafo único** - O serviço voluntário não gera vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim.

> **Art.2º-** O serviço voluntário será exercido mediante a celebração de termo de adesão entre a entidade, pública ou privada, e o prestador de serviço voluntário, dele devendo constar o objeto e as condições de seu exercício.
>
> **Art.3º-** O prestador de serviço voluntário poderá ser ressarcido pelas despesas que comprovadamente realizar no desempenho das atividades voluntárias.
>
> **Parágrafo único** - as despesas a serem ressarcidas deverão estar expressamente autorizadas pela entidade a que for prestado o serviço voluntário.

Historicamente circunscrito ao ambiente religioso, motivado por valores da caridade e do amor ao próximo, o trabalho voluntário hoje pode estar associado ao exercício da cidadania. Não substitui o Estado, nem busca ocupar o espaço do trabalho remunerado, mas exprime a capacidade da sociedade de assumir responsabilidades e de agir por si mesma. Abrange um amplo leque de possibilidades de intervenção que inclui as iniciativas dos cidadãos em áreas como educação, saúde, assistência social, cultura, defesa de direitos, meio ambiente, esporte e lazer, dentre outras (Central de Voluntariado de São Paulo).

No Plano de Reforma do Estado, há uma concepção do Estado no sentido de aumentar a sua governança nos marcos próprios da democracia representativa, com um enfoque que limita a participação da sociedade civil, entendida no texto quer pelo ângulo dos serviços que são atinentes ao mercado, quer pelo ângulo dos serviços não exclusivos em que se propõem formas de parceria. Porém, busca-se a valorização de uma democracia social ampliada, com acento na extensão da cidadania e na mobilização da sociedade civil para que exerça um controle social sobre o Estado (Raichelis e Wanderley, 1998).

O sentido último da "reforma" proposta pelo governo FHC não apontou:

> para a transformação do Estado num espaço público democraticamente controlado, na instância decisiva da universalização dos direitos de cidadania, mas (*visou)* submetê-lo ainda mais profundamente à lógica do mercado. Trata-se, na verdade, de uma "contra-reforma", que tem dois objetivos prioritários: por um lado, em nome da "modernização", anular as

> poucas conquistas do povo brasileiro no terreno dos direitos sociais, e, por outro, em nome da "privatização", desmontar os instrumentos de que ainda dispúnhamos para poder nos afirmar como nação soberana em face da nova fase do imperialismo, da "mundialização do capital" (COUTINHO, 2000, p. 123).

No que se refere as **entidades beneficentes de assistência social**, com base nos incisos 3 e 4 do artigo 18º da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), que dispunha sobre a concessão do "atestado de registro e certificado de entidades de fins filantrópicos, na forma do regulamento a ser fixado, observado o disposto no art. 9º desta lei[6]", a inscrição nos Conselhos Municipais de Assistência Social é pré-requisito para solicitar o **Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas[7])**. Este dá a isenção das contribuições sociais prevista no artigo 195, inciso 7º da Constituição Federal, que dispõe que "são isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei".

O Cebas foi expedido até novembro de 2008 pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Todo o processo foi revisto após a acusação de fraude na concessão dos certificados, enfatizando os agentes vinculados à sociedade civil. Justificou-se com esse "escândalo" a necessidade de uma nova regulação para essas entidades. Regulando através de medida provisória e posteriormente com a Lei 12101/2009, a certificação passou a ser expedida pelo ministério responsável pela área de atuação preponderante, ou seja, Ministério da Saúde, Ministério da Educação ou Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

[6] A redação do artigo foi alterada pela Lei 12101/2009, passando a ser competência do CNAS: "III - acompanhar e fiscalizar o processo de certificação das entidades e organizações de assistência social no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; IV - apreciar relatório anual que conterá a relação de entidades e organizações de assistência social certificadas como beneficentes e encaminhá-lo para conhecimento dos Conselhos de Assistência Social dos Estados, Municípios e do Distrito Federal"

[7] A declaração de utilidade pública, regulamentada pela Lei 91/35 e pelos decretos nº 50.517/61 e nº 3415/00, é pré-requisito para solicitação do Cebas. A declaração é outorgada pelo Ministério da Justiça à entidade que desenvolve atividades úteis ao público, de relevante valor social, que realiza o bem em prol da coletividade e que cumpre os requisitos legais para fazer jus a tal titulação.

As organizações que possuem esse certificado, principalmente vinculadas às área de saúde e educação, ficaram muito temerosas com o futuro, pois os projetos sociais que mantêm com a porcentagem da filantropia passam a ser destinados especificamente para sua área de atuação preponderante. Na educação, por exemplo, com a referida lei toda cota de filantropia passa a ser destinada a bolsas de estudo. Cabe o questionamento, de um lado, de como esses projetos sociais serão mantidos; e, de outro lado, de que poderá se reordenar a ação dessas OSCs, no sentido de que somente obterão recursos públicos de uma determinada política pública, se, efetivamente, esse for o serviço que ofertam à sociedade.

Como destaque mais recente, nessa linha do tempo, cita-se a Lei 13019/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias entre as organizações sociais e a administração pública, alterando as legislações anteriores.

> Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para as parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, estabelecidas pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias, com organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com as organizações da sociedade civil; e institui o termo de colaboração e o termo de fomento.

A parceria entre o público/privado tem estabelecido uma série de legislações na trajetória brasileira, respondendo a uma série de questões que surgem do ponto politico-administrativo e financeiro e que se refletem nas formas como essas organizações respondem às demandas sociais da população.

E, por fim, o Decreto 8243, de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). O texto estabeleceu objetivos e diretrizes relativos ao conjunto de mecanismos - tais como conselhos, conferências, ouvidorias, mesas de

diálogo, consultas públicas, audiências públicas e ambientes virtuais de participação social - criados para compartilhar com a sociedade civil decisões sobre programas e políticas públicas. O objetivo, segundo o governo, é fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.

Em outubro deste ano, o decreto foi derrubado pela Câmara dos Deputados. A Casa aprovou o projeto (PDC 1491/14) que anula a determinação presidencial. Porém, o Senado ainda tem de avaliar o projeto de decreto legislativo para que a determinação do Planalto seja suspensa. Tal situação evidencia que essa relação entre o Estado e a sociedade civil permanece em disputa no que se refere à concepção e forma como a mesma deva se dar, reforçando o caráter dialético desse processo.

Com o intuito de ilustrar a configuração dessas organizações no Brasil, apontam-se os dados da 3ª edição da pesquisa intitulada "As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil" (Fasfil), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em parceria com a Gife, Abong e Secretaria-Geral da Presidência da República. Publicizada em 2012, a pesquisa traz subsídios essenciais para análises e avaliações do papel das organizações da sociedade civil, através de informações atualizadas sobre o universo associativo e fundacional brasileiro para os anos de 2006, 2008 e 2010, ou seja: quantas são, onde se localizam, quando foram criadas, o que fazem, quantas pessoas empregam e quanto remuneram.

Destaca-se que o número de fundações privadas e associações sem fins lucrativos - 267.288 (2006), 277.299 (2008), e 290.692 (2010) –, após um significativo crescimento entre os anos de 1996 e 2002 (salto de 105 para 276[8] mil instituições oficialmente cadastradas no período), diminuiu

[8] A metodologia do estudo passou por uma reformulação para incorporar novos critérios na seleção de unidades ativas no Cempre, banco de dados utilizado como base do estudo, e, ainda, absorver as mudanças introduzidas com a implementação da Classificação Nacional de Atividades Econômicas -

consideravelmente. Pode-se afirmar que tanto o crescimento dos anos 1990 quanto sua desaceleração nos anos 2000 têm relação com os projetos políticos representados pelos governos dos respectivos períodos. Em relação às políticas públicas a que se vinculam, há a seguinte configuração:

Quadro 3: Número de fundações privadas e associações sem fins lucrativos por área.

Fasfil 2010	Total	Percentual (%)
TOTAL	290.692	100
Habitação	292	0,1
Saúde	6.029	2,1
Cultura e recreação	36.921	12,7
Educação e pesquisa	17.664	6,1
Assistência social	30.414	10,5
Religião	82.853	28,5
Associações patronais e profissionais	44.939	15,5
Meio ambiente e proteção animal	2.242	0,8
Desenvolvimento e defesa de direitos	42.463	14,6
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	26.875	9,3

Fonte: IBGE, 2012.

É importante frisar que, para além das 82,9 mil entidades que administram diretamente serviços ou rituais religiosos, e representam isoladamente 28,5% do total, muitas entidades assistenciais, educacionais e de saúde, para citar apenas alguns exemplos, são de origem religiosa, embora não estejam classificadas como tal. Fato que impede dimensionar a abrangência efetiva das ações de influência religiosa (IBGE, 2012). Sendo assim, historicamente, Igreja e Estado demarcaram as bases e os horizontes da sociedade civil organizada, passando, posteriormente, a estruturar-se em crescentes conglomerados associativos (FERNANDES, 1994).

Cnae 2.0, que contribui na determinação da finalidade das entidades (esta versão apresenta um nível de desagregação das atividades econômicas maior que o da anterior - Cnae 1.0). A mudança metodológica acarretou forte redução (22,6%) no número de unidades locais das Fasfils em 2006 – **267.3 mil**. Devido a essas mudanças significativas, os resultados apresentados não são comparáveis com as edições anteriores (IBGE, 2012).

Salienta-se que, de acordo com a concepção que as autoras trabalham de organizações da sociedade civil, como um espaço público não estatal, vinculado ao interesse coletivo, não são incluídas as que têm como atividade principal: religião, partidos políticos, sindicatos, associações patronais e profissionais, que somam 44% do total das Fasfils.

As fundações privadas e associações sem fins lucrativos (Fasfil) vinculadas às políticas de Educação (6,1%), Saúde (2,1%) e Assistência Social (10,5%), dentro dos parâmetros da referida pesquisa, não estão entre as mais numéricas, porém, no que diz respeito ao porte (pessoal ocupado assalariado), são disparadamente as que mais se destacam, revelando que estão, realmente, operando política social:

Quadro 4: Fasfil quanto ao porte – número de pessoas que empregam.

Fasfil 2010	Total	Pessoal Ocupado Assalariado	(%)
TOTAL	290.692	2.128.007	
Habitação	292	578	0
Saúde	**6.029**	**574.474**	**27**
Cultura e recreação	36.921	157.641	7,4
Educação e pesquisa	**17.664**	**562.684**	**26,4**
Assistência social	**30.414**	**310.730**	**14,6**
Religião	82.853	150.552	7,1
Associações patronais e profissionais	44.939	113.897	5,4
Meio ambiente e proteção animal	2.242	10.337	0,5
Desenvolvimento e defesa de direitos	42.463	120.410	5,7
Outras	26.875	126.704	6,0

Fonte: IBGE, 2012.

Pode-se verificar, na passagem das décadas, um processo progressivo de revisão (desmontagem e reconstrução) dos parâmetros que compunham a sociedade civil organizada. Suas formas atuais de expansão, em vez da continuidade sistemática entre as divisões da sociedade civil e da política, refletem uma distância considerável entre essas esferas, a qual é preenchida

por múltiplos planos e alternativas de articulação. Em vez das formas massivas e politizadas de participação, se dispersam-se na multiplicação de iniciativas locais, tópicas e diversas em suas intenções (FERNANDES, 1994).

Juntamente com o esforço para preservar a filiação das ideias de participação, cidadania e sociedade civil ao campo democrático, na prática tem havido mais cooperação e menos conflito. A sociedade civil tem se afastado da sua constituição de ambiente propício para participação, como veículo da predisposição coletiva para organizar novas formas de Estado e de comunidade política, de hegemonia e de distribuição do poder. Por que tem aceitado os termos e as implicações dessas postulações? (NOGUEIRA, 2011).

Acredita-se que as possíveis respostas para esses questionamentos, tenham relação com o que Martins (2002) chama de encontros e desencontros entre a 'situação social' e a 'consciência social' dos sujeitos - responsável por mediar as relações sociais, compreendendo-as como relações conscientes. Não é possível falar sobre intervenção na realidade social, sem ter conhecimento sobre ela. A sociedade que exclui é a mesma sociedade que inclui e integra. Devemos nos afastar da análise simplista, sem compreender a sociedade como totalidade contraditória e crítica, como processo social e histórico.

Sendo assim, para que as OSCs sejam espaços públicos de compreensão e intervenção na realidade, precisam ter clareza das expressões da questão social – suas origens, seus modos de manifestação, seu lugar na dinâmica social; e até sua função nesse modelo de desenvolvimento econômico.

Enfim, o discurso *das Organizações da Sociedade Civil* pode até pretender ser militante em favor das transformações sociais, mas sem 'consciência social e política' pode se tornar um discurso em favor das relações sociais existentes. Precisamos expor à consciência social as contradições de suas boas intenções e a necessidade histórica e política de reconhecer os involuntários limites sociais e as condições sociais da mudança (MARTINS, 2002).

CONCLUSÃO

> *"(...) as contradições podem ser concretamente (isto é, vir-a-ser) idênticas, como passam uma na outra, mostrando também porque a razão não deve tomar essas contradições como coisas mortas, petrificadas, mas como coisas vivas, móveis, lutando uma contra a outra em e através de sua luta" (Lefebvre apud Coutinho, 1979, p.192).*

Neste capítulo, se propôs evidenciar a dialética nas relações entre as organizações da sociedade civil e o Estado, ou seja, entre o privado e o público, tendo como fio condutor a problematização acerca da natureza, concepção, configuração e regulação entre ambos.

Assim, temos a considerar que:

- A complementaridade/parceria da sociedade civil com o Estado, em relação à gestão das políticas sociais, é marcada por um conjunto de contradições que podem ser traduzidas como estratégia do Estado para alterar seu modelo de gestão (neoliberal) e/ou como parte de um projeto "participatório", construído a partir dos anos 1980 do século XX, ao redor da extensão da cidadania e do aprofundamento da democracia, onde passa a ter sentido ampliar a rede de atores que passam a incidir na definição da agenda pública.
- Igualmente, destaca-se que a existência de direções opostas e, até mesmo antagônicas entre esses atores, traduz a inexistência de um consenso com relação ao projeto societário, mas sublinha-se que em qualquer uma dessas direções há uma requisição pela presença de uma sociedade civil ativa e propositiva. A questão central é, justamente, a definição do lugar e do papel que ela deva ocupar, já que, na prática, essa definição oscila entre a execução, o controle, a disputa por hegemonia, a incidência política, entre outras.
- Tanto no Estado quanto nas organizações da sociedade civil, as fronteiras entre o público e o privado, o interesse individual e

coletivo são muito tênues e, em ambos, há interesses e motivações que são parte da natureza institucional de cada um deles. Sendo assim, as relações estabelecidas entre as organizações da sociedade civil e o Estado são permeadas (e sempre o serão) por conflitos inerentes aos processos de construção social coletiva, nos quais o poder de decisão – e não apenas as responsabilidades – deve ser disputado. Mas esses conflitos e disputas precisam ser mediados pela pactuação centrada no caráter público das políticas sociais. Logo, o objetivo final dessa relação dialética requer a construção de consensos que orbitam na efetivação da cidadania, da democracia e da emancipação social.

- Descortinar os interesses de classe que estão presentes entre os atores passa a ser requisito fundamental no contexto atual da gestão social. A sociedade civil é uma arena privilegiada da luta de classe, uma esfera do ser social onde se dá uma intensa luta pela hegemonia, e por isso, ela não é o "outro" do Estado, mas – juntamente com a

> sociedade política – um dos seus ineliminâveis momentos constitutivos. Nem tudo o que faz parte da sociedade civil é "bom" e nem tudo o que provém do Estado é "mau". (...) Somente uma concreta análise histórica da correlação de forças presente em cada momento pode definir, do ângulo das classes subalternas, a função e as potencialidades positivas ou negativas tanto da sociedade civil como do Estado (COUTINHO, 2006, p.54).

Dessa forma, faz-se necessária uma constante apreensão dessa realidade e dinâmica, que contemple a contradição, a mediação, a historicidade e a totalidade, a fim de serem problematizados os projetos societários que estão em disputa. Assim como ter presente que as políticas sociais possuem um caráter contraditório, podendo servir a projetos societários distintos. Nessa dialética, a sociedade brasileira vem recuando e avançando, posto que sua tradição na gestão democrática, ainda, é muito recente e, por isso mesmo, plena de potencialidades e desafios.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Ângela Santana do. A categoria sociedade civil na tradição liberal e marxista. In: **O mito da assistência social**: ensaios sobre estado, política e sociedade. 4ªed. São Paulo: Cortez, 2010.

BAVA, Silvio Caccia. ONGs republicanas e democráticas em um novo cenário político. In: GOMIDE, Denise (org.). **Governo e sociedade civil**: um debate sobre espaços democráticos. São Paulo: Abong, 2003.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade:** para uma teoria geral da política. 10ª ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1987.

BONFIM, Paula. Entre o público e o privado: as estratégias atuais no enfrentamento à questão social. **Rev. Katálysis** [online]. 2010, vol.13, nº 2, pp. 270-275. ISSN 1414-4980.

BORDIN, Erica M. Bomfim. **A gestão social no contexto das organizações da sociedade civil:** desafios para efetivação da cidadania. Porto Alegre: PPGSS/FSS/PUCRS (Dissertação de Mestrado), 2009.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM>. Acesso em: 25 fevereiro 2009.

CABRAL, Eloisa H. de S. **Terceiro setor**: gestão e controle social. São Paulo: Método, 2007.

CAMARGO, Mariângela Franco et al. **Gestão do terceiro setor no Brasil**. São Paulo: Futura, 2001

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Gestão social: alguns apontamentos para o debate. In: **Gestão social**: uma questão em debate. São Paulo: Educ-IEE, 1999.

CENTRAL DE VOLUNTARIADO DE SÃO PAULO. **Manual dos voluntários do CVSP**. 2013. Disponível em: http://www.voluntariado.org.br/sms/files/manual%20do%20Volunt%C3%A1rio%202013%20.pdf>. Acesso em: 07 agosto 2013.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Intervenções**: o marxismo na batalha das ideias. São Paulo: Cortez, 2006.

COUTO, Berenice R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

DAGNINO, Evelina (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 29ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2000.

FERNANDES, Rubem César. **Privado porém público**: o terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FISCHER, Rosa Maria; FALCONER, Andrés Pablo. **Desafios da parceria governo terceiro setor**. Disponível em: <www.setor3.com.br>. Acesso em: 19 junho 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA – IBGE. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos - Fasfil**. 2010. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/ estatistica/economia/fasfil/2010/. Acesso em: 10 outubro 2012.

KAUCHAKJE, Samira. **Gestão pública de serviços sociais** [livro eletrônico]. Curitiba, Intersaberes, 2012 (série Gestão Pública). 2 MB; PDF.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. São Paulo: Brasiliense, 2008. Coleção Primeiros Passos.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Tradução de Célia Neves e Alderico Toríbio. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal/lógica dialética** (trad. Carlos Nelson Coutinho). São Paulo: Civilização Brasileira, 1979.

MARIN, Alda Junqueira; PENNA, Marieta Gouvêa de Oliveira. Parcerias entre o setor público e o privado em escolas estaduais paulistas e o trabalho do professor: alguns dados para reflexão. **Pro-Posições** [online]. 2012, vol.23, nº 1, pp. 113-128.

MARTINS, José de Souza. **A sociedade vista do abismo**: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MESTRINER, Maria Luiza. A intrincada relação histórica entre a assistência social e a filantropia no Brasil. In: **Assistência social e filantropia**: cenários contemporâneos. São Paulo, Veras editora, 2012 (Coleção Coletâneas).

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Público e privado na formação social brasileira: velhas, novas e novíssimas tensões. **Trab. educ. saúde** [online]. 2006, vol.4, nº1, pp. 171-186. ISSN 1981-7746.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil / Secção São Paulo. **Cartilha do terceiro setor**. 2005. Disponível em: <www.amarribo.org.br/mambo/images/stories/Instrumentos/cartilha3setor.pdf>. *Acesso em: 30 junho 2008.*

PAULA, Renato Francisco dos Santos. Estado e gestão pública e elementos condicionantes das metamorfoses na política de assistência brasileira. In: **Assistência social e filantropia**: cenários contemporâneos. São Paulo, Veras editora, 2012 (Coleção Coletâneas).

PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: Política social no capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo, Cortez, 2008a.

_____. **Política social**: temas e questões. São Paulo, Cortez, 2008b.

PONTES, Reinaldo Nobre. **Concepções de pobreza dos atores sociais na política de assistência social no período FHC.***Rev. katálysis* [online]. 2010, vol.13, nº2, pp. 181-190.

RAICHELIS, Raquel, WANDERLEY, L. E. Publicização, conselhos e reforma do Estado. In: MELO RICO, E. de; RAICHELIS, R. (orgs.). **Gestão social**: uma questão em debate. São Paulo: Educ/IEE, 1998.

RAICHELIS, Raquel. **Democratizar a gestão das políticas sociais:** um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. Disponível em:

<http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/inicio.htm>. Acesso em: 09 janeiro 2009.

RESENDE, Tomaz de Aquino. **Terceiro setor, ongs e institutos**. Disponível em: http://www.fundata.org.br/artigos.htm. Acesso em: junho 2007

RODRIGUES, Décio Luiz José. **Principais inovações do novo código civil**: lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2003.

SZAZI, Eduardo. **Terceiro setor**: regulação no Brasil. 2ª ed. São Paulo: Peirópolis, 2001.

SCHONS, Selma Maria. **Assistência social entre a ordem e a "des-ordem**. 2ª ed, São Paulo, Cortez, 2003.

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira**: entre a política pública e o mercado. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 11ª ed. São Paulo, Cortez, 2010.

ROTTA, Edemar. Novas mediações societárias entre o público e o privado. In: **Textos e Contextos**. Porto Alegre, Edipucrs, 2004.

VALLA, Victor Vincent, STOTZ, Eduardo Navarro. ALGEBAILE, Eveline Bertino. (orgs). **Para compreender a pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto - Escola Nacional de Saúde Pública, 2005.

CAPÍTULO 2

Desigualdades, cidadania e as possíveis mediações com a sociedade civil

Marilene Maia[1]

INTRODUÇÃO

O projeto societário hegemônico de desenvolvimento em curso exige mudanças. Apesar dos avanços dos indicadores sociais e econômicos, persistem estampados quadros de injustiça, miséria, violência e incerteza civilizatória. Entre inúmeras avaliações com esse teor, pode-se acessar o monitoramento dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio – ODMs, que foram traçados no ano 2000 e que deverão ser alcançados em dezembro de 2015. A Organização das Nações Unidas – ONU, signatária dessa declaração, juntamente com 189 nações, tem reconhecido em suas recorrentes avaliações que o alcance dos ODMs é ainda limitado. Em 1990, quase metade da população dos países em desenvolvimento vivia com menos de US$ 1,25 por dia. Em 2010, essa taxa caiu 22%[2].

Os índices melhoraram, porém persistem indicadores reveladores do não acesso aos direitos básicos apontados nesses objetivos: distribuição das riquezas, alimento e nutrição, saúde, educação, igualdade, sustentabilidade ambiental e informação.

---

[1] Doutora em Serviço Social (PUC/RS). Professora da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Coordenadora do Observatório da Realidade e das Políticas Públicas do Vale do Rio dos Sinos (ObservaSinos). Coordenadora do curso de especialização em Gestão do Social (Unisinos). Conselheira do Conselho Estadual de Assistência Social (RS).

[2] DEEN, Thalif, 2014. ONU anuncia a queda da pobreza. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/533128-onu-anuncia-queda-da-pobreza-e-sociedade-civil-desconfia. Acesso em: 15 nov. 2014.

Em meio a esse cenário, é importante reconhecer que desde o século XX o Brasil e grande parte dos países no mundo estabeleceram o regime democrático e participativo como o modelo preeminente de organização política.

> Os conceitos de direitos humanos e liberdade política hoje são parte da retórica prevalecente. As pessoas vivem em média muito mais tempo do que no passado. Além disso, as diferentes regiões do globo estão agora mais estreitamente ligadas do que jamais estiveram, não só nos campos da troca, do comércio e das comunicações, mas também quanto a ideias e ideais interativos. Entretanto, vivemos igualmente em um mundo de privação, destituição e opressão extraordinárias. Existem problemas novos convivendo com antigos [...] muitas dessas privações podem ser encontradas, sob uma ou outra forma, tanto em países ricos como em países pobres (SEN, 2000, p. 9).

Contraditório e paradoxal é o desenvolvimento que marca a sociedade atual, que, em meio a tantos avanços, não garante ainda o acesso universal da população às riquezas e aos avanços socialmente produzidos. A desigualdade social e a reprodução da pobreza são constitutivas desse modelo hegemônico de desenvolvimento em implementação no planeta (SOARES, 2002; PIKETTY, 2014).

Para o capitalismo atual, fazem-se necessárias a reprodução da pobreza, a desregulamentação do Estado, especialmente quanto à liberalização do comércio e do fluxo de capitais, a privatização do que é público, a negação das relações sociais, culturais e da vida (MARTIN; SCHUMANN, 1999), a despolitização da sociedade (NOGUEIRA, 2004). Isso tudo garantido pela ortodoxia econômica (HOBSBAWM, 2000) ou, como diz Sachs (2004), pelo fundamentalismo mercantil. Recentemente, Piketty (2014) reacende o debate justificando que a desigualdade social vai seguir aumentando se as riquezas econômicas e seus poucos agentes não forem controlados. A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE, em seu relatório

intitulado “Como era a vida”, constatou que a desigualdade de renda cresceu no mundo, entre 1820 e 2010[3].

Considera-se, com isso, que a questão da desigualdade social tematizada, aceita ou negada como determinante fundamental da realidade, exige aprofundamento urgente e qualificado. Pactua-se do sonho que de que o Brasil e os diferentes países mudem essa rota de desenvolvimento, assumam outros padrões civilizatórios de vida e, consequentemente, outro projeto societário, pautado pela igualdade, equidade e justiça para a garantia dos direitos à cidadania universal.

Esse sonho é referenciado no reconhecimento de que a vida societária viabiliza-se a partir dos projetos de sociedade e de desenvolvimento ideados e implementados pela humanidade – agentes da história –, numa construção histórica, dialética e contraditoriamente perpassada por sucessivas superações. Paludo (2001, p. 206) destaca: “Quem reifica ou transforma tanto o cotidiano como a sociedade [...] são os homens e mulheres concretos”. Isso significa que, ao mesmo tempo em que se vive um modelo de sociedade e de desenvolvimento sonhado e projetado na história, se é desafiado a se reconhecer nos projetos em disputa e, como agentes, reificá-los ou transformá-los. Para isso, no entanto, tem-se de conhecê-los. Parte-se do entendimento sobre o que são projetos societários a partir de Netto (1999, p. 93-94):

> [...] projetos que apresentam uma imagem de sociedade a ser construída, que reclamam determinados valores para justificá-la e que privilegiam certos meios (materiais e culturais) para concretizá-la. Os projetos societários são projetos coletivos; mas o seu traço peculiar reside no fato de se constituírem projetos macroscópicos, em propostas para o conjunto da sociedade.

[3]CARNEIRO, Luciane. Desigualdade entre países avançou no mundo entre 1820 e 2010, diz OCDE. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/desigualdade-entre-paises-avancou-no-mundo-entre-1820-2010-diz-ocde-14108429>. Acesso em: 10 nov. 2014.

A partir desse conjunto de argumentações e cenários, compreende-se que o adensamento da análise do *social* como campo da desigualdade pode ser estratégico para os avanços e superações desejados.

O SOCIAL EM MEIO ÀS DESIGUALDADES

Parte-se do social, termo relativamente recente, já que foi introduzido juntamente com a noção de ciências sociais no final do século XIX (OUTHWAITE; BOTTOMORE, 1996). O social diz respeito à sociedade concebida e vivida de distintas formas, tanto quanto se distinguem os projetos societários de desenvolvimento. Dessa forma, o social diz respeito à sociedade, que é produzida pelos homens e mulheres. Esse fundamento é apresentado por Marx (1985, p. 9) nos seguintes termos:

> O caráter social é, pois, o caráter geral de todo o movimento; assim como é a própria sociedade que produz o homem enquanto homens, assim ela é produzida por ele [...] A essência humana da natureza não existe senão para o homem social, pois apenas assim existe para ele como vínculo com o homem, como modo de existência não para o outro e nada de existência do outro para ele, como elemento vital de efetividade humana, só assim existe como fundamento de seu próprio modo de existência humana [...] A sociedade é, pois, a plena unidade essencial do homem com a natureza, a verdadeira ressurreição da natureza, o naturalismo acabado do homem e o humanismo acabado da natureza.

Entretanto, o projeto societário hegemônico, contraditoriamente à afirmação acima de Marx, tem o capital como fim e reconhece o social como meio (DOWBOR, 1999) ou periférico ao desenvolvimento. Dowbor (1999) enfatiza que, nesse cenário, a saúde, a educação, o lazer, a cultura, entre outras áreas, constituem-se como meios para o alcance do apogeu do projeto societário do capital, revelado nos diferentes indicadores econômicos e do mercado. A reboque dessa condição, o social não é reconhecido como direito de cidadania e dimensão central do desenvolvimento; é identificado

usualmente pelos problemas sociais. Seu enfrentamento é anunciado especialmente por pessoas de boa vontade ou promotores da responsabilidade social ou, ainda, por voluntários. Os problemas são enfrentados por práticas de ação social, que vão desde a antiga caridade ou renovada filantropia empresarial até as ações de diferentes roupagens criadas pelo capitalismo para o fortalecimento do capital – em vez de sê-lo para a sociedade. Compõem esse cenário centenas de milhares de pessoas, identificadas como pobres ou indigentes ou novos pobres (SOARES, 2002). Ou ainda excluídos (XIBERRAS, 1993) ou desfiliados (CASTEL, 1998), que passam a ser clientes ou consumidores das ações denominadas de projetos sociais ou projetos de responsabilidade social.

Os problemas sociais e, consequentemente, as ações realizadas para o seu enfrentamento, são fartamente multiplicados, compondo assim a engrenagem da sociedade centrada no capital. É importante lembrar que o processo de exclusão é constitutivo desse modelo de desenvolvimento (OLIVEIRA, 2004a) e, por isso, recriado permanentemente pelas práticas construídas em vista da inclusão social.

O social identifica-se na afirmativa de Ribeiro (2000): uma sociedade contra o social, e na sociedade 20 por 80 – assim denominada por Martin e Schumann (1999). A sociedade é identificada como o lugar que substantiva o poder econômico e político, em vista da garantia da eficiência desse projeto. No campo da sociedade, são colocados os 20% da população que detêm as garantias da vida e da participação no processo decisório dos planos econômico e político – trata-se dos *eficientes* (RIBEIRO, 2000). Na outra ponta está o social, os outros 80% da população, como adjetivo caracterizador das pobrezas e carências geradas pela sociedade; destituídos das condições de se constituírem sociedade – esse é o lugar dos *carentes* e das *mazelas* (RIBEIRO, 2000). Nessa perspectiva de desenvolvimento, o social enseja um campo de

resultados das medidas deliberadas pelos promotores do capital, tanto no plano econômico quanto no político.

Os promotores do "social" estão no Estado, no mercado e na sociedade civil, sendo que as duas últimas esferas têm aumentado significativamente a sua presença nesse campo. Por outro lado, é importante destacar que as ações nessa área, apesar do empenho em torno da formação de redes, continuam marcadas pela fragmentação, desarticulação e residualidade.

Além disso, apesar de os princípios e objetivos desses trabalhos conterem especialmente o termo cidadania, constatam-se propósitos e metodologias fundados nos interesses quase exclusivos dos promotores – e não dos usuários das ações. Assim, essas realizações constituem-se nas práticas sociais marcadas por relações autoritárias e de dominação veladas ou invisíveis (MENDES, 2003).

Toda essa realidade é construída, contraditoriamente, em meio a um período de afirmação da democracia, marcado por avanços importantes na participação da população, especialmente em torno dos direitos sociais e políticos.

Destaca-se a conquista em relação ao processo eleitoral através da participação para votar e ser votado, assim como o acesso de informações sobre a realidade societária local, nacional e mundial. Entretanto, os processos de participação decisória, como já afirmado acima, continuam sendo muito limitados, seja pelas restrições do poder instituído, seja pelos mecanismos autoritários perversos usados pelos promotores do capital. Além disso, o conjunto da população carece de uma cultura da participação efetiva nos processos de deliberação e controle dos processos relacionados à vida societária.

Nessa realidade constitui-se o projeto societário cidadão que aponta o social como fim, ou seja, como propósito ou dimensão central do desenvolvimento (DOWBOR, 1999). Assim, a educação, a saúde, o lazer, a

cultura, o trabalho se constituem na finalidade do projeto de desenvolvimento em torno do qual se articulam as esferas política e econômica da sociedade. Sob essa perspectiva, as ações no campo social são protagonizadas como políticas de desenvolvimento, com uma participação efetiva da população historicamente excluída do acesso às riquezas socialmente produzidas, bem como dos processos decisórios da nação, a partir da sua condição de cidadãos.

Assim, o social, reconhecido historicamente pelo seu caráter de benevolência ou, mais recente, como uma boa estratégia de negócio e afirmação do capital, passa a se constituir como expressão da realidade e espaço de politização. Conforme Nogueira (2004), o social é identificado como fibra sensível e visível da relação das esferas da sociedade civil, política e econômica, constituindo-se numa articulação indispensável à afirmação do projeto societário cidadão.

CIDADANIA E A SOCIEDADE CIVIL

Para a análise da realidade e para o avanço na afirmação do projeto societário cidadão, é importante retomar a história da cidadania (PINSKY; PINSKY, 2003) ou as metamorfoses da cidadania (RUSCHEINSKY, 1999). Sendo estas construídas pelas pessoas, pelos povos e nações, em meio às contradições experimentadas de afirmação ou negação da vida através das liberdades, da moradia, da educação, da saúde, do lazer, do trabalho, da proteção, da segurança, das igualdades e diferenças, do voto, da participação, da representação, do controle, da paz, dos sonhos.

São histórias reveladas em importantes e inúmeros indicadores sociais, econômicos, políticos, de desenvolvimento ou "desdesenvolvimento" (SACHS, 2004, p. 10), de sustentabilidade ou insustentabilidade das cidades, dos estados, dos países e do mundo, que demonstram a melhoria ou,

lamentavelmente, o esfacelamento da vida. Essa realidade, no entanto, é especialmente revelada pelas condições de vida sentidas e confrontadas pelas pessoas, como afirma Freire (2003), ou seja, antes de serem números ou percentuais, são pessoas que necessitam ser compreendidas pela sua humanidade (PIRES, 2004), que é construída na "cotidianidade" (LUKÁCS, 1978). Trata-se de seres que experimentam a realidade "tensionante" entre as necessidades e a luta incessante pela garantia dos direitos à vida individual, que também é societária. Marx (1985, p. 10) enfatiza: "O indivíduo é o ser social. A exteriorização da sua vida – ainda que não apareça na forma imediata de uma exteriorização de vida coletiva cumprida em união e, ao mesmo tempo com outros – é, pois, uma exteriorização e confirmação da vida social".

Em meio a essa realidade, a cidadania vai sendo tecida, pelos seres individuais e coletivos, como possibilidade de superação das desigualdades que milhares de pessoas e povos experimentam no planeta. Esse movimento confere à cidadania o caráter de processo e construção histórica (VIEIRA, 2001).

Vieira (2001) caracteriza a cidadania nos cenários dos distintos regimes políticos. Evidencia que a centralidade teórica da cidadania, assumida mundialmente, está posta na perspectiva liberal (concebe a cidadania a partir do indivíduo livre e responsável pela garantia dos seus direitos), que suscitou muitas críticas construtoras de novas concepções de cidadania. São estas: comunitarista (introduz a perspectiva da identidade à cidadania a partir da participação na comunidade e da solidariedade); social-democrata, especialmente viabilizada no Brasil e nos demais países latino-americanos (reconhece a população excluída como sujeitos de direitos, o Estado como garantidor desses direitos, a população, chamada à participação nas instituições e os direitos identificados na sua relação direta com os deveres); nacionalista (cria instituições nacionais para responder aos direitos garantidos, aproximando, por isso, os conceitos de cidadania à nacionalidade);

multiculturalista (introduz os direitos de quarta geração – direitos culturais de cidadania); e feminista (enfatiza os direitos sociais a partir da igualdade e da diferença). Constata-se com essa demarcação a ênfase política dada à cidadania, que é diversa na sua concepção e prática, e guarda um destaque na sua relação direta com o Estado.

Essas visões de cidadania ampliam-se com outras perspectivas. A cidadania é geradora da cidadania ou, como refere Demo (2001), a cidadania e os direitos humanos dependem mais da cidadania popular do que das instituições políticas. Ele destaca: "Direitos humanos são resultado da cidadania, entendida esta como a descoberta conquistada do direito de ter direito [...] processo histórico de conquista, dentro do qual o fenômeno central é sempre a constituição do sujeito histórico capaz de projeto próprio e coletivo" (DEMO, 2001, p. 86). Essa construção histórica conferiu aos cidadãos as condições de nacionalidade, status legal e cultural, identidade, participação política e social (VIEIRA, 2001).

Tais considerações passam a ser indicadores dos movimentos de afirmação ou negação da cidadania às esferas da política e da sociedade, cuja construção tem uma relação direta com os projetos individuais (pessoais), coletivos (associações, comunidades, organizações, profissões) e societários (conjunto da sociedade), que se articulam e dão o rumo à vida societária. Esses projetos são concebidos pela teoria crítica como "antecipação ideal da finalidade que se quer alcançar, com a invocação dos valores que a legitimam e os meios para atingi-la" (NETTO, 1999, p. 93).

Esse quadro faz com que se retorne ao contexto da sociedade brasileira, cuja realidade anuncia a hegemonia do projeto societário, cujos valores e finalidades são dirigidos à refundação do capital, contrário à cidadania. São negados os direitos conquistados e, com isso, negados os direitos à vida emancipada, referida por Marx (1985).

O modelo hegemônico de desenvolvimento de afirmação do capital impõe essa direção, cuja realidade na totalidade necessita ser larga e profundamente conhecida pela população que está no social (RIBEIRO, 2000) e que experimenta os resultados das definições políticas e econômicas negadoras da cidadania. Esse conhecimento, que "representa um dos modos de apropriação do mundo pelo homem" (KOSIK, 2002, p. 29), coloca-se fundante aos necessários e possíveis movimentos de resistência, reação e proposição dos cidadãos para a afirmação do projeto societário de cidadania.

No Brasil e nos demais países da América Latina, os movimentos de cidadania, depois de sua intensa vitalidade, na década de 1980, em torno das lutas pela democratização do Estado e da sociedade, ficaram amortizados desde a década de 1990, especialmente pela implementação de quatro estratégias, que compõem o projeto societário hegemônico.

Uma delas diz respeito à condição individualista de afirmação da vida, preconizado pelo capital, que remete mulheres e homens à luta solitária e extenuante pela sobrevivência, dado o quadro de alto grau de complexidade (SANTOS, 2002) da realidade de exclusão em que vive a maioria da população e a ausência de políticas para seu enfrentamento. Eis aqui a condição da sobrevivência, que desqualifica a vida e impede a cidadania.

Outra estratégia relaciona-se ao caráter institucionalizador da cidadania pelo Estado democrático de direito que, apesar dos avanços e reconhecimentos jurídico-legais conquistados pela população para a afirmação da cidadania e da sociedade civil em participar na definição e no controle das políticas públicas, constituiu-se como espaço, por vezes, desmobilizador da população. Esse se coloca como limite para o avanço da ampliação e legitimação dos cidadãos, como protagonistas principais da construção do projeto societário brasileiro. Essa realidade aponta o poder estatal, dominando os processos de cidadania.

Cenário fortalecido pela terceira estratégia implementada nesse período pelos promotores do capital, que ampliam a sua atuação no campo social, Retiram o caráter político dessa atuação a partir do chamamento à ação solidária e voluntária e cooptam movimentos e organizações populares e sociais, até então protagonistas das mobilizações de cidadania, nos âmbitos locais, estaduais e nacionais. A ênfase está nas organizações e empresas, não na cidadania.

A quarta estratégia coloca a transferência do poder do Estado e da soberania nacional (VIEIRA, 2001) que tem a referência histórica da afirmação dos direitos civis, cívicos e políticos, para as instituições transnacionais do poder econômico.

Esses múltiplos movimentos de negação da cidadania guardam dentro de si também contradições e são geradores de contra movimentos. Nesse mesmo tempo histórico, inúmeros projetos têm sido assumidos por organizações e mobilizações cidadãs de âmbito local, nacional e, especialmente, mundial. Estas vocalizam o quadro de realidade a partir do clamor, de propostas e práticas garantidoras dos direitos humanos, indispensáveis à cidadania e à sustentabilidade da vida planetária. A questão da cidadania é "fundante" neste tempo de desvelamento das desigualdades sociais.

De acordo com Marshall (1967), Vieira (2001), Sachs (2004), Jacobi (2000), Haguette (1994) e Dagnino (1994), a cidadania coloca-se como um processo de construção social, histórica e política: a) de reconhecimento e valorização do ser social; b) de explicitação de interesses e construção de vontades coletivas; c) de participação decisória nos rumos do desenvolvimento societário local, nacional e mundial; d) de democratização das esferas política, social, econômica e cultural; e) de formação permanente dos cidadãos no exercício da cidadania; f) de garantia radical dos direitos

humanos universais: civis, políticos, sociais, econômicos, culturais, ambientais, assim como direito ao desenvolvimento às diferenças.

Os avanços necessários à cidadania não dependem exclusivamente da sociedade civil. Entretanto, concorda-se com Vieira que a sociedade civil se constitui como *locus* privilegiado da afirmação da cidadania, assim como da gestão social, dado o momento histórico e a sua potencialidade transformadora (GRAMSCI, 1999).

É oportuno destacar que essa afirmação da sociedade civil não significa a contrariedade ou negação das outras esferas, política, econômica e cultural. Muito pelo contrário, se está em um tempo em que se faz necessária a transformação societária e, para isso, torna-se indispensável a mudança incondicional do Estado, do mercado e, também, da sociedade civil, a partir de uma nova perspectiva de construção e relação, que necessita ser "dialetizada" (WANDERLEY, 1999).

SOCIEDADE CIVIL E AFIRMAÇÃO DO PROJETO CIDADÃO

Reconhecendo-se a ausência e presença da cidadania em meio aos movimentos da sociedade civil, faz-se necessária a inserção do tema da democracia. Nos processos de democratização do Estado e da sociedade, vive-se um tempo de fragilizações, tanto da cidadania quanto da democracia. Oliveira (2004b) considera que a ameaça da democracia brasileira, que carrega uma herança antidemocrática, não vem da falta de institucionalidade do Estado, mas da força do capitalismo globalizado, que se utiliza do Estado, da sociedade e da democracia para a sua afirmação, negando, até mesmo, a autonomia dessas esferas.

Nesse contexto, evidenciam-se valores e práticas de violência, corrupção, autoritarismo, individualismo, clientelismo e exclusão, contrários à

cidadania e à democracia, experimentados em todas as esferas da sociedade política, da economia e da sociedade civil, ocultando a democracia, por distintos promotores do capital. Elementos que acabam determinando quadros caóticos de crises.

Com isso, faz-se necessário inserir a democracia como critério e exigência de afirmação do projeto societário cidadão nos níveis local, nacional e mundial, sendo imperativo também, sob esse ângulo, "tensionar" os distintos projetos societários de desenvolvimento. Aliás, não se pode perder a referência, já indicada anteriormente, de que a tensão entre os distintos projetos societários existe como "um fenômeno próprio da democracia política" (NETTO, 1999, p. 94).

Aí está uma grande possibilidade de a democracia constituir-se como uma mediação dialética, provocadora das necessárias superações societárias. Para isso, urge ressignificar a democracia, apontando para a superação da sua concepção liberal enquanto forma de governar, para um conceito relacionado ao método, ou seja, ao conteúdo e à forma de existir (COUTINHO, 1992).

Outra forma de distinguir ou categorizar a democracia é apresentada por Gugliano (2002): regime político, sistema mundial e modelo social, ampliando com isso sua concepção para toda a esfera social.

Para um avanço na compreensão e, ao mesmo tempo, na experiência de democracia radical ou social (COUTINHO, 2004), outros valores necessitam ser experimentados e consolidados, especialmente a liberdade, a igualdade, a pluralidade e a participação, que passam a dar sustentação e direção política e cultural à sociedade cidadã e democrática.

Dá-se destaque aqui à questão da participação, que se constitui como expressão e poder indispensável à democracia afirmadora do projeto societário cidadão. É importante evidenciar que a dimensão participativa já adjetiva há algum tempo a democracia, juntamente com a perspectiva representativa. Essas experiências, apesar de construídas a partir de distintas

intencionalidades, têm introduzido no contexto latino-americano e brasileiro um debate mais ampliado e provocador de novos processos de relação, especialmente entre o Estado e a sociedade civil.

É evidente que esses processos são construídos em meio à tensão entre os dois projetos societários de desenvolvimento, seus valores e procedimentos. Nesse contexto, as referidas experiências apresentam desde si a possibilidade de construção de práticas emancipatórias e pedagógicas (GRAMSCI, 2000), afirmadoras de um esboço de uma nova política e de um novo poder.

Algumas tentativas já foram realizadas nesse sentido. Não obstante, faz-se necessária a revitalização de questões como a dívida externa, a dívida interna, a tributação das transações financeiras, a biotecnologia, os sistemas de informação, os sistemas ambientais, entre inúmeras outras.

Esse debate, caloroso e complexo, emerge da democracia e a ela retorna. Ou seja, através da cidadania e da democracia, coloca-se a possibilidade de inserir um novo trato entre o local e o global (TEIXEIRA, 2001) ou entre a governança local, nacional e mundial (MILANI; ARTURI; SOLINIS, 2002), do qual participe, de forma efetiva, o conjunto da população.

Essa condição faz retomar a afirmação marxista de reconhecimento da pessoa como “um zoom politikon, não só animal social, mas animal social que só pode isolar-se em sociedade” (MARX, 1985, p. 104). E esse isolamento suscita a participação política e decisória. Confirma-se assim o grande desafio da democracia e da cidadania.

Em meio a toda essa contextualização teórico-prática, que aponta o desafio à qualificação dos processos democráticos participativos, considera-se importante buscar a compreensão da participação. Para isso, valem-se da categorização de Nogueira (2004, p. 130), que identifica “quatro grandes modalidades de participação”, com graus de consciência política distintos.

A primeira modalidade de participação é denominada de assistencialista (filantrópica ou solidária), que marcou o período que antecedeu a afirmação dos direitos de cidadania. Constitui-se de práticas sociais de ajuda mútua e mutirão, promovidas por segmentos populacionais mais pobres e marginalizados. Trata-se da "menor consciência política coletiva" (GRAMSCI, 2000, p. 40).

A segunda modalidade é chamada de participação corporativa e diz respeito aos interesses de um determinado grupo ou categoria profissional, a partir de necessidades imediatas. As duas primeiras formas de participação (assistencialista e corporativa) integram a "dimensão pré-política da agregação moderna, na qual os grupos reconhecem a necessidade de unir-se para se defender ou negociar em melhores condições os termos de sua 'adesão' à sociedade moderna" (NOGUEIRA, 2004, p. 131). No entanto, não conseguem estabelecer um diálogo com os outros grupos e segmentos societários.

A terceira modalidade diz respeito à participação eleitoral, promotora de uma interferência de cidadãos através do voto na governabilidade, que diz respeito à coletividade. Seu poder é limitado em relação à participação dos processos decisórios relativos aos rumos políticos da sociedade.

Participação política é a quarta modalidade, que, de certa forma, reúne e supera as duas modalidades anteriores (eleitoral e corporativa). É realizada pelos cidadãos e está ligada a toda a vida societária e seus agentes. "É essa participação que consolida, protege e dinamiza a cidadania e todos os variados direitos humanos" (NOGUEIRA, 2004, p. 133).

Essa construção se realiza a partir da apreensão ampla da realidade, assim como de movimentos articulados e articuladores do seu enfrentamento na "pequena" política, que engloba questões parciais e cotidianas, ou "grande" política, que cria novas relações (GRAMSCI, 1999; SIMIONATTO, 2004a).

A participação política consolidou (e ainda consolida) muitos dos movimentos e organizações que têm afirmado a importância da democracia direta, instaurando, a partir dela, um novo debate e novas perspectivas sobre a questão da democracia e da cidadania nas diferentes esferas.

Para responder à difícil questão relacionada à necessária emancipação e politização da população é fundamental alcançar as diferentes superações entre os níveis de consciência política, que se colocam como condição para a emancipação e transformação.

Esse processo parte do reconhecimento e da explicitação dos "interesses" individuais (ou egoístico-passionais) da população que, de antemão, são materiais e econômicos. Segue-se a essa etapa a aproximação dos interesses de todos os envolvidos ao grupo ou à situação, em vista da identificação de vontades comuns. Etapa de universalização que forma os sujeitos coletivos, os quais alcançam a superação das suas vontades, tornando-as cada vez mais universais e, com isso, passam à consciência "ético-política" e à práxis política, a partir de diferentes esferas públicas de consenso. Esse movimento vai concretizando a nova hegemonia, cuja lógica de desenvolvimento passa a ser centrada na cidadania e democracia, contrariando a lógica de desenvolvimento, conforme afirma Rosanvallon (1995).

Tais movimentos de superação colocam-se como dimensões necessárias à afirmação da sociedade civil, como arena de construção do projeto societário, que se viabiliza pela presença das organizações sociais e das políticas públicas, mediações indispensáveis à afirmação do projeto societário cidadão.

> Dir-se-á que o que cada indivíduo pode modificar é muito pouco, com relação às suas forças. Isto é verdadeiro apenas até um certo ponto, já que o indivíduo pode associar-se com todos os que querem a mesma modificação; e se esta modificação é racional, o indivíduo pode multiplicar-se por um elevado número de vezes, obtendo uma modificação bem mais radical do que à primeira vista parecia possível. As sociedades das quais um indivíduo pode participar são

> muito numerosas, mais do que pode parecer. É através destas "sociedades" que o indivíduo faz parte do gênero humano (GRAMSCI, 1989, p. 40).

CONCLUSÃO

O caminho de afirmação do projeto societário de desenvolvimento marcadamente cidadão apontado como possibilidade de enfrentamento às realidades de desigualdade social reconhece a cidadania construída em meio à sociedade civil como potentes mediações. Agregam-se a essas mediações as políticas públicas, levando em conta que, conforme Netto (2001, p. 45),

> o desenvolvimento capitalista produz, compulsoriamente, a "questão social" – diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações da "questão social"; esta não é uma sequela adjetiva ou transitória do regime do capital: sua existência e suas manifestações são indissociáveis da dinâmica específica do capital tornado potência dominante.

Assim, a questão social é construída na contradição entre o capital e a cidadania e é constitutiva dos distintos processos sociais, exigindo vigilância por parte de todos os seus agentes e práticas.

Fica patente nesse contexto a urgência da implantação de políticas realmente públicas e voltadas aos interesses e necessidades do conjunto da população – garantidoras dos direitos humanos universais, afirmadas e afirmadoras da democracia. Por isso, construtoras do projeto societário de desenvolvimento cidadão. Para que isso se realize, Estado e sociedade são chamados ao fortalecimento, inclusive para dar direção aos rumos da economia. Movimento que estabelece a construção da esfera e do interesse público no confronto à esfera e ao interesse mercantil (SADER, 2004).

Dessa forma, as políticas públicas – econômicas, sociais, culturais, ambientais, estruturais – devem se constituir a partir dos interesses e propósitos dos cidadãos como estratégias afirmadoras do desenvolvimento e

das capacidades humanas e institucionais para a sua implementação. A sociedade civil e, em especial, as suas organizações se constituem em espaços privilegiados para a sua concepção e controle social. Trata-se de dimensões indispensáveis à democracia radical e à afirmação de uma lógica de desenvolvimento que recuse e reaja à lógica afirmadora das desigualdades e apartações sociais visíveis e invisíveis na contemporaneidade.

REFERÊNCIAS

CARNEIRO, Luciane. **Desigualdade entre países avançou no mundo entre 1820 e 2010, diz OCDE**. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/desigualdade-entre-paises-avancou-no-mundo-entre-1820-2010-diz-ocde-14108429>. Acesso em: 10 nov. 2014.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social:** uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Atualidade de Gramsci**. Gramsci e o Brasil. Disponível em: <http://www.gramsci.org/arquiv40.htm>. Acesso em: 25 jul. 2004.

_____. **Democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 1992.

DEEN, Thalif, 2014. **ONU anuncia a queda da pobreza.** Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/533128-onu-anuncia-queda-da-pobreza-e-sociedade-civil-desconfia. Acesso em: 15 nov. 2014.

DEMO, Pedro. Política pública de direitos humanos. In: **Ser social.** Direitos humanos e políticos. Brasília: PPG em política social/ UnB, nº 8. jan/jun. 2001, p. 85-98.

DOWBOR, Ladislau. A gestão social em busca de paradigma. In: RICO, Elizabeth de Melo; RAICHELIS, Raquel (orgs). **Gestão social:** uma questão em debate. São Paulo: Educ/IEE/PUCSP, 1999.

FREIRE, Paulo. Criando métodos de pesquisa alternativa: aprendendo a fazê-la melhor através da ação. In: BRANDÃO, Carlos Rodrigues (org.). **Pesquisa participante**. São Paulo: Brasiliense, 2003.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 1, 1999.

_____. **Cadernos do cárcere.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 3, 2000.

_____. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos extremos**. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

KOSIK, Karel. **A dialética do concreto.** 7ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

LUKÁCS, Georg. As bases ontológicas da atividade humana. Temas de ciências humanas. São Paulo: **Ciências Humanas**, nº 4, 1978.

MAIA, Marilene. **Práxis da gestão social nas organizações sociais:** uma mediação para a cidadania. Tese de doutorado. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Porto Alegre, março de 2005.

MARTIN, Hans-Peter; SCHUMANN, Harald. **A armadilha da globalização:** o assalto à democracia e ao bem-estar social, 6ª ed. São Paulo: Globo, 1999.

MARX, Karl. Para a crítica da economia política. In: MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos**, 3ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

MENDES, Jussara Maria Rosa. **O acidente e a morte no trabalho:** o verso e o anverso de uma história. Porto Alegre: Edipucrs, 2003.

MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; SOLINIS, German (Orgs.). **Democracia e governança mundial**: que regulações para o século XX? Porto Alegre: Editora da Universidade UFRGS, 2002.

NETTO, José Paulo. A construção do projeto ético-político do serviço social frente à crise contemporânea. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. módulo 1. Brasília: CFESS, ABEPSS, CEAD/UnB, 1999, p. 91-110.

_____. Cinco notas a propósito da "questão social". In: **Temporalis**. Brasília: ABEPSS, Gratine, nº 3. jan/jun de 2001, 2001.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, Francisco de. **O capital contra a democracia**. Conferência de abertura do seminário "Os sentidos da democracia e da participação". São Paulo: Instituto Polis, 2004b. Disponível em: <http://www.polis.org.br>. Acesso em: set. 2004.

OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom (orgs). **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

PALUDO, Conceição. **Educação popular em busca de alternativas:** uma leitura desde o campo democrático e popular. Porto Alegre: Camp e Tomo Editorial, 2001.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PINSKI, Jaime; PINSKI, Carla Bassanezi (orgs). **História de cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

PIRES, Cecília Maria. **Ética da necessidade e outros desafios**. São Leopoldo: ed. Unisinos, 2004.

RIBEIRO, Renato Janine. **A sociedade contra o social**: o alto custo da vida pública no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

RUSCHEINSKY, Aloísio. **Metamorfoses da cidadania**: sujeitos sociais, cultura política e institucionalidade. São Leopoldo: Editora Unisinos, 1999.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SADER, Emir. Direitos e esfera pública. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 77, mar. 2004, p. 5-10.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Em defesa das políticas sociais. In: **Caderno Ideação.** Políticas sociais para um novo mundo necessário e possível. Porto Alegre: primeiro seminário balanço e perspectivas das políticas sociais no cenário mundial atual. Santa Maria: Gráfica Palloti, 2002, p. 21.

SIMIONATO, Ivete. **Gramsci**. Sua teoria, incidência no Brasil, influência no serviço social 3ª ed. São Paulo: Cortez. Florianópolis: Editora da UFSC, 2004.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**, 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global**. Limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001.

VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania:** a sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001.

WANDERLEI, Luiz Eduardo. Desafios da sociedade civil brasileira em seu relacionamento dialético com o Estado e o mercado. In: RICO, Elizabete de Melo e RAICHELIS, Raquel (orgs.). **Gestão social:** uma questão em debate. São Paulo: Edipuc, 1999.

XIBERRAS, Martine. **As teorias da exclusão**: para a construção do imaginário do desvio. Lisboa: Instituto Piaget, 1993.

CAPÍTULO 3

Organizações da Sociedade Civil no Brasil: a relevância dos atores[1]

Domingos Armani[2]

INTRODUÇÃO

O campo das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) no Brasil tem passado por significativas mudanças desde os anos 1970/80, tanto do ponto de vista da quantidade, diversidade, terminologia e perfil organizativo, como em termos da sustentabilidade do setor e de sua relevância no processo social do país.

Organização da Sociedade Civil tornou-se a nova denominação genérica para o conjunto amplo e diversificado de organizações sem fins lucrativos presentes na área social. É importante refletir sobre os sentidos disso e as implicações para o futuro do setor como um todo. Essas organizações ganham relevância e vivem oportunidades e desafios relativos a cada ciclo histórico, ainda que cada subsetor – ONGs, movimentos sociais, organizações comunitárias, institutos, etc. – e cada organização em particular o façam a seu modo.

Com as mudanças de ambiente cultural em nível internacional – vigentes desde meados dos anos 1990 em relação à ação social –, o foco de atenção das relações de cooperação ao desenvolvimento passou do apoio às organizações para o financiamento de ações. Vale lembrar que esse ambiente

---

[1] Artigo originalmente publicado em: Armani, Domingos (org.). Organizações da sociedade civil: protagonismo e sustentabilidade. Barueri/SP: Instituto C&A, 2013. Publicação disponível em: http://domingosarmani.wordpress.com/publicacoes/.

[2] Mestre em Ciência Política (UFRGS). Sociólogo e consultor de desenvolvimento institucional. Mantém o blog www.domingosarmaniwordpress.com.

está impregnado por princípios de agilidade, pragmatismo, funcionalidade e resultados de curto prazo.

Por esse motivo, muitas vezes perdeu-se de vista a relevância social e política dos atores, como sustentáculos de um tecido social fundamental para uma sociabilidade cidadã, para defender e promover direitos, para aprofundar a democracia e para favorecer e inspirar novos paradigmas de desenvolvimento.

O NOME DAS COISAS E A COISA DOS NOMES

Os termos para designar campos de identidade no setor social, sejam eles mais específicos ou mais genéricos, têm variado bastante nas últimas décadas no Brasil. Tais mudanças indicam novos contextos, mas também revelam deslocamentos de sentido e de posicionamento dos sujeitos. Centros de Educação Popular, ONGs, Terceiro Setor, Organizações Sem Fins de Lucro e Organizações da Sociedade Civil são todos termos socialmente construídos, cujas identidades individuais e coletivas são forjadas no campo social brasileiro.

No contexto do regime militar, entre os anos 1970 e 1980, por exemplo, os novos grupos e organizações envolvidos no trabalho social denominavam-se Centros de Educação Popular ou Centros de Assessoria. Era uma designação possível para indicar o sentido – um ponto de referência e de aglutinação ("centro") de ações de cunho popular e educativo – em um contexto em que a semiclandestinidade era um fator de segurança. Apesar da relativa generalidade, esses termos tinham a qualidade de afirmar de forma positiva o que eram essas organizações e a que vinham: ao se referir ao educativo ("Educação Popular"), revelavam sua atitude e compromisso com a educação emancipatória inspirada por Paulo Freire; pelo recorte social

("Popular"), demonstravam seu lugar, seu público, seu compromisso e, acima de tudo, o ponto a partir do qual liam a realidade.

Os Centros, pelo próprio nome e também pela cultura política que materializavam, carregavam uma ideia implícita de provisoriedade, de leveza e de informalidade, na qual o caráter institucional não era uma questão (LANDIM, 1998, p. 29).

Com o advento da democratização – entre os anos 1980 e 1990 – e com a "complexificação" da sociedade civil e da sociedade como um todo, esses termos foram cedendo lugar à adoção da referência ONG. Essa mudança tinha muitos sentidos: Organização Não Governamental era um termo internacional para identificar organizações autônomas e sem fins de lucro na sociedade civil comprometidas com a defesa de causas sociais relevantes. Os "centros" brasileiros eram definidos internacionalmente dessa forma.

Essa conexão internacional exerceu enorme peso na mudança, já que boa parte dos centros mantinha relações densas com as ONGs europeias, algumas delas já desde o início dos anos 1970. O diálogo intenso à época entre os centros e as ONGs europeias evidenciou que se tratava do mesmo tipo de ator social, favorecendo o autorreconhecimento das organizações brasileiras. Então: ONGs lá; ONGs cá.

Além desse alinhamento com a emergência internacional das ONGs nos anos 1980, a adoção e disseminação do termo ONG no Brasil tinha também um sentido político. Se antes, no contexto do regime militar, era inviável uma ação aberta de organização e mobilização social – daí o acento educativo dos centros –, agora se tornara não só necessário, mas também possível um ativismo social mais público, associado a novas formas de inserção profissional. Assumir-se como ONG, naquele contexto, significava posicionar-se no campo do ativismo político vinculado ao aprofundamento da democracia, da justiça e da equidade social. Era posicionar-se como ator político no espaço público.

As ONGs, em contraste com os centros, vinham para ficar, representando um processo de institucionalização e uma identidade comum: "Em pouco mais de uma década, construíram uma profissão sem nome e fizeram um nome coletivo através do qual passaram a se reconhecer: ONG" (LANDIM, 1998, p. 29).

Alguns dos pontos de referência simbólicos da expressão pública dessa mudança foram a criação da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong), em 10 de agosto de 1991, precedida do 1º Encontro Internacional de ONGs e Agências do Sistema das Nações Unidas (no Rio de Janeiro) e da realização da chamada ECO 92 – a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento –, entre 3 e 14 de junho de 1992, também no Rio de Janeiro.

Os anos 1990 trouxeram grandes mudanças no cenário social brasileiro. Uma delas, a emergência do termo Terceiro Setor, este também uma denominação oriunda do contexto internacional, especialmente norte-americano (*Third Sector)*: "Surge no mundo um terceiro personagem. Além do Estado e do mercado, há um *terceiro setor"* (FERNANDES, 1994, p. 19).

O termo Terceiro Setor entrou em voga a partir do Programa Comunidade Solidária, já no início do governo Fernando Henrique Cardoso (1995). Pode-se arguir que o programa era, de certa forma, tributário de algumas ideias-força oriundas da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida (mais conhecida como a Campanha contra a Fome, iniciada em 1993 pelo sociólogo Herbert José de Souza, o Betinho), como participação cidadã, voluntariado, parceria, solidariedade e responsabilidade social (LANDIM, 1998; ALMEIDA, 2006).

Terceiro Setor, formalmente, "abrange todas as organizações que não pertencem ao Primeiro Setor e ao Segundo Setor, i.e., ao Estado e ao mercado. (...) Porém a discussão do fim público aqui apenas começa. Em princípio, pode-se dizer que têm fins públicos aquelas organizações do Terceiro Setor

que produzem bens ou prestam serviços de caráter público ou de interesse geral da sociedade" (FRANCO, 1998). A designação Terceiro Setor, a partir do apoio governamental e da adesão crescente de setores importantes da sociedade civil, ganhou legitimidade e disseminou-se amplamente.

Sua vocação abrangente também favoreceu a adesão de um amplo espectro de organizações. Isso foi reforçado pelo fato de que o termo ONG, o designativo mais genérico então, perdia seu apelo de termo guarda-chuva, uma vez que era crescentemente usado e percebido como vinculado a um grupo determinado de organizações militantes no social.

No final dos anos 1990, "um renovado tipo de protagonismo empresarial" passou a ocupar lugar de destaque no interior do Terceiro Setor (ALMEIDA, 2006, p. 120). Tratava-se do ascendente movimento da responsabilidade social que vinha se mobilizando e se institucionalizando no país. Momentos importantes nesse sentido foram a criação, em 1995, do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife), focado na promoção do conceito de investimento social privado e, em 1998, do Instituto Ethos, voltado à promoção da responsabilidade social empresarial.

Apesar de seu apelo abrangente, em poucos anos o termo Terceiro Setor ganhou uma significativa ambivalência: se, por um lado, mantinha-se como referência genérica para largas parcelas do setor social (utilizada principalmente pelo campo das organizações prestadoras de serviços, pelo governo, pelo setor empresarial e pelas universidades); por outro, passou a ser associado de forma direta ao subcampo dos institutos e fundações empresariais e entidades correlatas.

Uma limitação indicada por vários autores no debate sobre o Terceiro Setor é que o termo, por um lado, traria a ideia de um campo de ação altruísta, voltado a fazer o bem e livre de diferenças e conflitos, implicando certa despolitização, e, por outro, poderia favorecer o risco de se perder o perfil

crítico e político inerente à condição de ser parte da sociedade civil (DAGNINO, 2006; EDWARDS, 2009; GOHN, 2000).

Finalmente, nos tempos atuais, ganha cada vez mais força o uso desta nova terminologia de alcance genérico: Organizações da Sociedade Civil (OSCs). O governo brasileiro usa o termo OSC, assim como crescentemente a ONU, o Banco Mundial e a União Europeia, entre outros organismos internacionais[3]. Esse termo retoma a referência à sociedade civil, tão em voga nos anos 1980, tanto na área social como nos debates acadêmicos. Apresenta conotação geral, baseia-se em conceito reconhecido, ainda que polissêmico (sociedade civil), evita denominações negativas (não governamentais, não lucrativas) e tem granjeado ampla adesão nos mais diferentes subcampos de organizações atuantes no setor social.

A ancoragem na sociedade civil, especialmente, dá uma densidade ética e política ao termo OSC, uma vez que indica não somente um "lugar", um ponto de referência na sociedade, mas também seu caráter de ente autônomo na sociedade, com fins públicos[4], com voz própria e capacidade de ação independente, com um sentido nitidamente político (TEODÓSIO, 2008). Falar em sociedade civil é referir a:

> Uma grande heterogeneidade de atores civis (incluindo atores conservadores), com formatos institucionais diversos (...) e uma grande pluralidade de práticas e projetos políticos (...). É um conjunto heterogêneo de múltiplos atores sociais, com frequência opostos entre si, que atuam em diferentes espaços públicos e que, via de regra, têm seus próprios canais de articulação com os sistemas político e econômico (DAGNINO, 2006, p. 23).

Organizações da Sociedade Civil remetem, assim, ao lugar, aos atores, às visões e às agendas presentes no processo social no país. É justamente essa relação entre OSCs, direitos e democracia que será abordada a seguir.

[3] O termo OSC, como utilizado em nível internacional (*CSO* em inglês) pela ONU, União Europeia e Banco Mundial, inclui sindicatos e igrejas.

[4] O propósito das OSCs de contribuir para fins públicos já havia sido reconhecido e incorporado formalmente pela Lei das Oscips em 1999.

OSC: FATOR DE VITALIDADE E QUALIDADE DA DEMOCRACIA

Alguém poderia imaginar a democracia que se tem e os direitos já assegurados no Brasil sem o protagonismo das OSCs? Dificilmente...

Todo o nosso cotidiano é regido por uma trama de leis, códigos de conduta e valores, assentada nos direitos recíprocos que nos unem em uma única comunidade ético-política, a qual torna possível nossa condição de cidadãos, apesar da potencial conflituosidade da vida em sociedade. A democracia moderna tem justamente como especificidade o reconhecimento e a legitimação do conflito e a negação de suprimi-lo de forma autoritária (MOUFFE, 2007, pp. 36-37). É na relação com a perspectiva dos direitos e com a qualidade da democracia que a existência e o protagonismo das OSCs ganham sentido e relevância.

A democracia, este arranjo imperfeito e sempre inconcluso que possibilita viver em sociedade e buscar incessantemente seu aperfeiçoamento, baseia-se num pilar fundamental – os direitos humanos universais constitucionalmente reconhecidos, os quais estabelecem a dignidade humana como parâmetro ético da vida em sociedade. Não é possível pensar em direitos humanos sem democracia, tampouco a democracia seria possível sem o referencial ético dos direitos.

> (...) sem o reconhecimento e a proteção efetiva dos direitos humanos, não há democracia; sem esta, não existem as condições mínimas para solucionar pacificamente os conflitos entre indivíduos, entre grupos e entre essas grandes comunidades tradicionalmente rebeldes e tendencialmente autocráticas que são os Estados, mesmo quando são democráticos em relação aos seus próprios cidadãos (BOBBIO, 2003, p.197).

A Declaração de Viena (1993)[5] estabeleceu a interdependência entre os valores dos direitos humanos, da democracia e do desenvolvimento, sendo, aí, legitimada a noção da indivisibilidade dos direitos humanos, cujos preceitos

[5] A Declaração de Viena é o documento final da II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada entre 14 e 25 de junho de 1993, em Viena, na Áustria. Ver a Declaração de Viena, na íntegra, na página web: www.dhnet.org.br.

devem se aplicar tanto aos direitos civis e políticos quanto aos direitos econômicos, sociais e culturais.

Segundo a feliz síntese da relação entre direitos e democracia de Boaventura de Souza Santos, "temos o direito a sermos iguais quando a diferença nos inferioriza. Temos o direito a sermos diferentes quando a igualdade nos descaracteriza" (SANTOS, 2003, p.13).

O que hoje são direitos formais inquestionáveis, um dia foram "apenas" condições concretas vividas, como vulnerabilidades, privações e negações da dignidade humana. E, como bem se sabe o reconhecimento formal de um direito não é garantia de sua plena efetivação.

Entre uma coisa e outra – a privação, o direito e sua efetivação –, há todo um complexo processo social e político, o qual transforma necessidades e carências de determinados grupos e comunidades em demandas sociais na agenda pública. Possibilita, ainda, que a mobilização social e o debate levem, finalmente, ao reconhecimento de um novo direito e, eventualmente, a novas políticas públicas que lhe conferem materialidade e efetividade.

Assim foi com o Sistema Único de Saúde (SUS), promovido desde os anos 1970 pelo Movimento da Reforma Sanitária, nascido no meio acadêmico, mas que conseguiu mobilizar amplos setores da sociedade civil e de grupos políticos de oposição ao regime militar, os quais tiveram importantes vitórias na 8ª Conferência Nacional de Saúde, em 1986, findando por ser reconhecido constitucionalmente como um sistema de acesso público, gratuito e universal à saúde em 1988 (BRASIL, 2006).

O mesmo pode ser dito do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), oriundo da mudança gradual de visão da sociedade sobre a criança e o adolescente, nos anos 1980, fruto de uma forte mobilização social de base ampla e diversificada, a qual dá origem ao Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA). No processo constituinte, esse movimento colheu

mais de 6 milhões de assinaturas em prol da criação de um artigo constitucional que assegurasse os direitos humanos de crianças e adolescentes. Em 1990, foi por fim promulgada a Lei nº 8.069 – o ECA –, assegurando o atendimento dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil (CENDHEC, 1999).

Essas legislações – SUS e ECA – são hoje parâmetros formais e institucionais inovadores na sua abordagem, assegurando direitos de cidadania. Ambas tiveram na sua origem um importante pilar nas movimentações da sociedade civil e contam hoje com essa mesma sociedade civil para sua defesa e aperfeiçoamento.

Nesse processo de construção social do que poderá vir a ser um direito reconhecido, as Organizações da Sociedade Civil têm uma função importante. Exercem um papel social de destaque na agregação de interesses de grupos e populações que experimentam privações e carências, transformando necessidades e vulnerabilidades em demandas canalizadas ao sistema social e político. Isso acontece normalmente, por via do associativismo de grupos comunitários, associações, movimentos populares, sindicatos, ONGs e organizações de assistência, graças à sua presença, representatividade e capilaridade no campo social. O associativismo contribui para que novos atores ganhem voz e visibilidade na esfera pública, enriquecendo a arena de debates e tornando-a mais permeável a novos atores, temas e abordagens.

As OSCs dão especial contribuição ao processo de educação cívica e cidadã da população, informando e conscientizando sobre os direitos e as formas de sua promoção, transformando consumidores em cidadãos ativos. Muitas vezes é por sua participação em associações e organizações sociais que as pessoas ganham a condição de cidadãos conscientes e ativos na busca de seus direitos.

Um papel estratégico das OSCs é sua contribuição à formação de uma cultura democrática, especialmente porque introduz as pessoas em processos

e espaços de vivência social e política que valorizam e tornam compreensíveis os valores e princípios de uma vida social democrática. Também são reconhecidas porque, junto com instituições como as universidades, as igrejas e a mídia, podem exercer voz crítica autônoma na sociedade civil, representando um contraponto essencial à lógica do Estado e dando destaque ao interesse público no debate de ideias.

Papel relevante das OSCs também são suas contribuições à criação, experimentação e desenvolvimento de novas metodologias e tecnologias sociais, muitas das quais serão depois incorporadas às políticas públicas. São ainda importantes para a democracia e para o processo de desenvolvimento social pelo papel exercido na revitalização constante do tecido social e na geração de novas lideranças para a sociedade. O protagonismo das OSCs tem enorme valor na constituição de redes, movimentos, plataformas e fóruns capazes de promover ação articulada, proposição e diálogo com foco em iniciativas de incidência nacional e internacional.

Com especial relevo no modelo de democracia desenhado na Constituição de 1988 e com seu acento na participação da sociedade civil, as ONGs participam ativamente do ciclo das políticas públicas, via conferências, conselhos, etc. Aí são protagonistas relevantes na elaboração, aperfeiçoamento e controle social das políticas públicas, constituindo uma espécie de esfera pública ampliada, papel este que é reconhecido internacionalmente (ONU, Bando Mundial, União Europeia, Mercosul, etc.).

As OSCs são importantes também por sua contribuição a novas institucionalidades, sejam redes sociais e arranjos similares, sejam fenômenos como os conselhos, as conferências, o orçamento participativo, etc.

Por isso tudo, reconhece-se que a existência de um amplo, diverso, articulado e autônomo campo de organizações da sociedade civil é condição intrínseca à promoção e efetivação de direitos e à ampliação e

aprofundamento da democracia, a qual, por sua vez, é condição ética e política de sustentação da sociedade.

SUSTENTABILIDADE: RELEVÂNCIA E FRAGILIDADE DAS OSCS

Apesar da importância do ativismo das OSCs para a afirmação de direitos e, por conseguinte, para o avanço da democracia e do padrão de desenvolvimento, seu reconhecimento social e sua sustentabilidade como setor variam segundo os ciclos político-culturais da história do país.

O primeiro ciclo das OSCs na história recente pode ser considerado aquele em que estas surgiram com força como atores de mudança social, entre os anos 1980 e meados da década de 1990. Nesse período, as organizações da sociedade civil – na forma especialmente de associações, centros de assessoria, movimentos populares e ONGs – deram-se a conhecer e se fortaleceram como sujeitos políticos autônomos.

Mergulhadas em um imaginário de mudança social e apoiadas principalmente por parceiros não governamentais nacionais e internacionais, essas organizações cresceram em número e escala, ampliaram sua articulação social e capacidade de incidência política. Gozavam de relativa sustentabilidade política e financeira, mas careciam de legitimidade mais ampla entre a população, que pouco as conhecia.

Nesse período, o país viu proliferar todo tipo de organização comunitária, de movimento social, movimento sindical, ONGs e redes, que exerceram papel importante na construção da nova institucionalidade e na promoção dos novos direitos instituídos pela Constituição de 1988.

Do ponto de vista de seu reconhecimento, foi o auge das OSCs como atores sociais e políticos autônomos da sociedade civil. Isso foi possibilitado, entre outros fatores, pelo apoio político e financeiro das organizações

internacionais de cooperação, que propiciou boa parte da capacidade de ação autônoma das OSCs na época.

> O Estado brasileiro passou a estimular um novo protagonismo das associações civis e demais organizações da sociedade civil, dentro do sistema político nacional, a saber, o papel de exercer democraticamente o controle social das políticas públicas, assim como de influenciar a sua elaboração e configuração (CICONELLO, 2009, p. 612).

Por outro lado, a sustentabilidade do campo das OSCs tinha significativa fragilidade dado seu limitado conhecimento e reconhecimento pela sociedade e dada a ausência de legislação específica que reconhecesse seu valor e favorecesse sua sustentabilidade financeira no país.

Esse ciclo se fecha com a consolidação dos direitos, dos mecanismos de participação e da institucionalidade instituídos em 1988, e com a incorporação da democracia como valor universal pela maior parte dos atores sociais. A sustentabilidade experimentada no período foi suficiente para conferir lastro a um ativismo democratizante importante, que contribuiu decisivamente para os avanços políticos e sociais alcançados nos anos 2000, mas se mostrou limitada diante dos desafios colocados às condições de perenidade do setor.

Quadro 1: Ciclo inicial e consolidação das OSCs: anos 1980-1990

- ✓ Conjuntura histórica de ampliação da militância social e política.
- ✓ Emergência de uma geração de lideranças sociais oriundas de um caldo de cultura marcado pela Educação Popular, pela Teologia da Libertação, pelas lutas populares, orientadas por uma perspectiva de mudança social.
- ✓ Disponibilidade de recursos da cooperação internacional para o Brasil e para a América Latina.
- ✓ Acesso a apoios institucionais (e não apenas a projetos e programas).
- ✓ Ampliação crescente do acesso a recursos públicos (a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso).
- ✓ Possibilidade de desenhar e implementar um projeto político-institucional desejado, graças a um significativo grau de autonomia institucional.
- ✓ Relação com políticas públicas centradas na elaboração e no controle social, a partir de visão subjacente do Estado como provedor universal e praticamente único executor das políticas públicas.

- ✓ Visão do papel das OSCs ancorada na sua capacidade de provocar, organizar e promover mudanças sociais.
- ✓ Percepção pública sobre as OSCs fundamentalmente positiva, vinculando-as ao "fazer o bem".
- ✓ Pouca atenção para a comunicação extramuros (pública) e para além do próprio campo político.
- ✓ ONGs e movimentos sociais como os principais atores na sociedade civil, os quais cresciam em articulação e projeção nacional e internacional.
- ✓ Foco da ação e da articulação política nas relações dentro de cada subcampo identitário, com limitada visão e capacidade para intersetorialidade.
- ✓ Mecanismos de governança frágeis, bem como de transparência e de *accountability.*
- ✓ Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) como regime geral de contratação de pessoas.
- ✓ OSCs como ótimos lugares para trabalhar, tanto como espaços de afirmação de valores e causas sociais como de aprendizagem profissional

Fonte: Elaborado pelo autor

O segundo ciclo pode ser identificado como o momento em que as OSCs são valorizadas como braços operacionais do Estado, cobrindo, grosso modo, os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Nesse período, tornaram-se mais conhecidas, diversificadas, valorizadas, e apoiadas pelo poder público, o que ocorre, entretanto, sob o influxo de uma visão neoliberal de reforma do Estado pela qual as OSCs seriam apoiadas porque representariam braços operacionais menos onerosos das políticas públicas.

Como parte do arcabouço institucional da reforma do Estado, que preconizava esse papel subordinado das OSCs, surgem a Lei das Organizações Sociais (Lei nº 9.637, de 1998) e a Lei das Oscips (Lei nº 9.790, de 1999).

Quando surge e se expande a referência ao Terceiro Setor como o campo das organizações com papel complementar ao Estado, instituições internacionais de desenvolvimento e muitas nacionais passam a enfatizar a construção de capacidades e a "profissionalização" nas OSCs, contribuindo para a redução relativa de seu perfil político e para o fortalecimento de sua percepção como prestadoras de serviço.

A sustentabilidade do campo das OSCs nesse momento se fortalece em termos de visibilidade e de acesso a recursos públicos e privados. Por outro lado, debilita-se pela divisão do campo entre organizações críticas à reforma do Estado e a um papel apenas funcional para as OSCs e outras organizações que avançam com a prestação de serviços, muitas vezes com o apoio do campo do investimento social privado.

Por fim, o ciclo atual, no qual as OSCs passam a se sustentar cada vez mais a partir da prestação de serviços, pode ser delineado a partir dos anos 2000, quando estas, especialmente movimentos, redes sociais e ONGs, sofrem redução de apoio financeiro, tanto governamental quanto internacional, deixam de se beneficiar da aura positiva que granjearam anteriormente, entram em crise de sustentabilidade e muitas passam a prestar serviços para sobreviver e se legitimar (ABONG, 2009).

Cinco fatores exercem influência direta na sustentabilidade das OSCs nesse período:

- ✓ A reconfiguração das organizações internacionais, especialmente europeias, as quais reduzem e/ou reconfiguram sua presença no país, tanto pela maior seletividade temática quanto geográfica e de tipo de parceiros; deixam de apoiar as organizações para dar sustentação a projetos específicos, isto é, o foco passa do apoio ao ator (as instituições) para as atividades-fim.
- ✓ O crescimento do apoio de institutos e fundações privadas, ainda que com limitações, em função da crise internacional de 2008, com foco em programas e projetos específicos, que se dá principalmente pela contratação de OSCs como prestadoras de serviços na área social.

- ✓ Estabilização do apoio financeiro governamental no nível federal[6], em parte como resposta às acusações das forças políticas conservadoras sobre o uso político e para fins de corrupção das OSCs. Isso se dá em meio a um processo de dificuldade de acesso (devido às peculiaridades técnicas do Siconv – Sistema de Convênios do Governo Federal) e de maior controle e risco de criminalização, favorecido pela ausência de um marco regulatório adequado à natureza das OSCs.
- ✓ Dificuldade de adaptação político-cultural das OSCs ao novo contexto da sustentabilidade, que exige novos padrões de liderança e gestão, de relacionamento e de comunicação e novas capacidades técnicas e gerenciais.
- ✓ Mudança dos padrões de desenvolvimento econômico e social, das políticas públicas sociais e dos níveis históricos de pobreza, produzindo-se uma situação em que não fica claro para a população, e tampouco para muitos interlocutores na área social, qual é a relevância da contribuição das OSCs nesse novo momento do país.

Num contexto de crescentes dificuldades de sustentação financeira, de incerteza quanto ao marco regulatório de acesso a recursos públicos por parte das OSCs e de desconfiança da opinião pública sobre o sentido das OSCs, muitas organizações são levadas a mobilizar recursos pela via da prestação de serviços. Tal movimento tem a vantagem de prover recursos em tempos difíceis e com um caráter de livre utilização, no que diz respeito a eventuais saldos em relação ao serviço/valor contratado. O que é uma clara virtude em relação à figura dos convênios públicos.

A sustentabilidade financeira das OSCs passa crescentemente pelo apoio financeiro a projetos específicos, seja via editais públicos, privados ou não

[6] Segundo pesquisa recente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea (2011), as transferências voluntárias do governo federal às OSCs somaram R$ 2,2 bilhões em 1999 e R$ 4,1 bilhões em 2010, mas esse crescimento não foi proporcional ao do orçamento federal no período.

governamentais, seja via contratação de serviços por entes públicos ou institutos e fundações familiares e corporativas (ABONG, 2009; ARMANI, 2010). Não obstante, a partir de certo ponto, a prestação de serviços como estratégia de sustentabilidade institucional pode ter sérias implicações para a autonomia, para a identidade de organizações singulares e também para o setor como um todo.

Quadro 2: Ciclo atual das OSCs: anos 2000

- ✓ Conjuntura histórica de redução da militância social e política "convencional" (em torno de partidos, sindicatos e movimentos sociais tradicionais e ONGs) e crescimento e diversificação de novos tipos de ação/militância social (informal e não institucionalizada, a partir de redes sociais, ações colaborativas diretas e pontuais, organizações de jovens...).
- ✓ Processo de envelhecimento e "fadiga militante" da geração de lideranças sociais dos anos 1980.
- ✓ Redução do acesso à cooperação internacional no Brasil.
- ✓ Apoio a projetos e não mais a instituições, com raríssimas exceções.
- ✓ Ampliação expressiva e diversificação do acesso a recursos públicos, com abertura à discussão sobre a necessidade de um novo marco regulatório.
- ✓ Inviabilidade crescente de implementar projeto institucional próprio, já que agora o desafio é o de "fazer a diferença" nas circunstâncias propiciadas pela gestão e execução de diversos projetos, alguns deles de prestação de serviços.
- ✓ Aceitação da possibilidade de as OSCs participarem da execução de políticas e programas públicos, como parte da nova visão da relação Estado-sociedade.
- ✓ Ampliação da prestação de serviços pelas OSCs como estratégia política e financeira.
- ✓ Visão do papel das ONGs passando de "demiurgos" da mudança social para catalisadores e facilitadores de processos, a partir da perspectiva dos direitos e do aprofundamento da democracia.
- ✓ OSCs (especialmente ONGs) perdendo aura positiva, sendo muitas vezes associadas a mecanismos de desvio de recursos e de corrupção, o que impõe às organizações que gozam de credibilidade o desafio de se diferenciarem disso.
- ✓ Desafios da credibilidade e da mobilização de recursos, o que torna imperativo o desenvolvimento de estratégia ampla de comunicação com a sociedade, com o planejamento da comunicação, considerando os diversos públicos de interesse – *site* institucional incluído.

- ✓ Ampliação e diversificação dos atores na sociedade civil, impondo novos desafios à identidade e à capacidade de estabelecer alianças, parcerias e ações interssetoriais.
- ✓ Exigência por mecanismos de governança que favoreçam a credibilidade, a transparência e a *accountability.*
- ✓ Formas diversificadas de contratação de pessoas, com tendência à maior flexibilidade nas relações de trabalho e menor custo fixo.
- ✓ OSCs contextualizadas como um lugar possível de trabalhar, em um momento de aquecimento do mercado de trabalho e de expansão do ensino superior.

Fonte: Elaborado pelo autor.

OSCS: DE AUTORAS A COADJUVANTES?

Os principais financiadores na área social hoje apoiam projetos específicos e não organizações. Ou, melhor dizendo, continuam apoiando organizações que consideram relevantes e mesmo estratégicas, mas agora por meio do apoio a algum de seus projetos. Isso, obviamente, coloca novos desafios à gestão das organizações, uma vez que agora têm de suprir as necessidades de recursos institucionais, ainda que parcialmente, com base em uma complexa engenharia financeira e contábil. O que envolve uma variedade de projetos e de financiadores, cada qual com suas regras e graus de flexibilidade.

Mais do que a usual escassez de recursos, esse gerenciamento complexo do conjunto de necessidades e recursos disponíveis em vários projetos tem sido o drama cotidiano em boa parte das organizações. Mas essa é apenas a dimensão gerencial e contábil do desafio; a outra é política e institucional, dizendo respeito ao risco de redução da autonomia institucional e, no médio prazo, de mudança da própria identidade da organização.

Uma das principais razões para esses riscos é que, muitas vezes, e crescentemente, os projetos das OSCs são apoiados na ótica da prestação de

serviços. Nem sempre os projetos apoiados são iniciativas das próprias organizações, muitas vezes representam uma iniciativa de seus financiadores. Mesmo quando estes apoiam organizações, fazem-no especialmente no sentido de contratação de sua capacidade de prestar serviços e não necessariamente pela condição de exercerem papel destacado de mobilização e liderança social.

Pode-se arguir que tudo depende do que se entende por "prestação de serviços", já que até mesmo a capacidade de uma OSC para mobilizar uma comunidade em torno de um problema social pode ser contratada como um serviço. Identificam-se três situações na relação entre projeto institucional e prestação de serviços, com suas respectivas implicações para a autonomia e identidade das OSCs:

1. A organização formata algo que já faz como um serviço em relação ao qual existe demanda e o oferece para contratação como estratégia de mobilização de recursos.

   Esta é uma situação virtuosa. Um exemplo seria uma ONG voltada à formação e capacitação de lideranças sociais que decide estruturar um curso de formação como um serviço que pode ser contratado e realizado em territórios e situações que não só os seus habituais. O desafio aqui é mais de natureza técnica e também gerencial. No entanto, se o serviço se amplia muito e se torna a principal atividade da organização, isso pode ter implicações para a identidade institucional.

2. Em diálogo com seus parceiros/apoiadores e em resposta a estímulo de algum destes, a organização desenha um serviço relevante para ser contratado pelo financiador.

   Esta também é, em princípio, uma opção interessante, já que a proposição do serviço se dá como resultante de um processo dialogado. Um exemplo seria o de uma organização de direitos

humanos brasileira convidada a organizar e oferecer um programa na área de DH em outro continente. A depender da escala de operações e do volume de pessoas/recursos envolvidos na prestação desse serviço, entretanto, pode-se verificar uma mudança no papel (e identidade) da organização – de uma ONG brasileira com atuação nacional em DH para uma organização (nacional) com atuação internacional.

3. Organizações apoiadoras e financiadoras, nacionais e internacionais, públicas ou privadas, desenham suas prioridades e/ou programas e então buscam identificar OSCs com capacidade instalada ou com potencial de vir a tê-la para contratação de serviços.

   Esta é uma situação bem mais complexa e ambígua. Seria o caso de uma fundação corporativa que desenha um programa de desenvolvimento comunitário e contrata uma ONG para operá-lo. Ou o caso de um ministério que busca via edital público a contratação de organizações para executar um programa de formação de empreendedores rurais no Nordeste. Há duas possibilidades aqui: quando o convite/edital se dirige a organizações já especializadas na prestação de serviços na área, isso não traz maiores implicações para sua condição institucional. Já quando a proposição alcança organizações tipo ONG, que se constituíram como atores no campo social, a prestação de um serviço a uma iniciativa alheia, que não é parte de seu plano de ação, pode, sim, trazer riscos no médio prazo. Outra variável importante no caso dos editais públicos é a correlação entre a política pública que deu origem e orienta o edital e a agenda do movimento social/OSCs. Quanto mais positiva essa correlação, tanto mais virtuosa a relação.

O que se observa na área social como tendência é que as OSCs são cada vez mais apoiadas via contratação para oferecer serviços no âmbito de programas e projetos de outras instituições, sejam elas públicas ou privadas. Com isso, emerge no horizonte um risco em relação à sua condição de ator autônomo da sociedade civil, que pode vir a ficar circunscrita às possibilidades oferecidas pela demanda de serviços na área social.

É importante destacar que faz toda a diferença para a identidade, autonomia e sustentabilidade de uma OSC o seu grau de autoria nas ações desenvolvidas. Quanto menor seu envolvimento na concepção da ação, como também menor a correspondência entre a nova ação e sua ação habitual, tanto maior será o risco de perda do seu perfil político autônomo no processo. A questão-chave, então, é que as formas de acesso das OSCs a recursos, seu grau de autoria nas ações e os papéis exercidos nos relacionamentos estabelecidos têm implicações importantes para a identidade futura dessas organizações.

Em situações virtuosas, as OSCs se mantêm como autoras, desenvolvendo ações com assinatura própria, incluindo-se aqui os editais públicos referentes a políticas públicas construídas em resposta a e com a participação da sociedade civil. Em outras situações, tornam-se coautoras, com graus variados de autoria e autonomia. Por fim, em outras, elas perdem a autoria político-intelectual das iniciativas para ganhar o status de operadoras ou executoras de ações de autoria alheia.

O cenário atual do financiamento às OSCs parece sinalizar para uma situação na qual cresce o apoio a elas concebido como a contratação de um serviço. Isso diz respeito a todos os tipos de financiador, que valorizam as OSCs como organizações capazes de contribuir com a execução de seus próprios projetos. E o fazem por razões compreensíveis, por certo.

As organizações e agências internacionais deixaram de apoiar entidades e passaram a apoiar projetos com foco definido e de curta duração, desde os anos 1990, em grande medida devido ao recrudescimento das condições de

mobilização de recursos em seus países e regiões. Isso as levou a desenvolver estratégias que permitissem maior controle sobre o alcance de resultados tangíveis: seleção mais rigorosa de parceiros, priorização temática e territorial, intensificação do diálogo e dos controles gerenciais, participação direta na elaboração de projetos de parceiros, maior exigência técnica na elaboração de projetos, maior limitação para incorporação de custos institucionais nos orçamentos de projetos específicos e maior objetividade na avaliação dos mesmos (ARMANI, 2010).

Muitas vezes, ainda que o apoio internacional se dê via projetos específicos, não se perde a dimensão de apoio ao protagonismo político da OSC, ainda que este fique "encapsulado" no formato projeto. As organizações e agências internacionais dizem ser necessário ampliar a sua capacidade de demonstrar resultados, em um contexto no qual sua própria credibilidade e sua estratégia de ação estão muitas vezes em questão.

Inúmeras lideranças sociais acreditam que esse acento na qualidade e nos controles sobre os projetos por parte de organizações internacionais levou a um foco maior nas dimensões técnica e gerencial do desenvolvimento social, reduzindo sua contribuição no que se refere ao protagonismo e à autonomia das OSCs apoiadas. Perdeu-se também força e sustentação em muitas redes importantes na sociedade civil. Muitas OSCs apoiadas por organizações internacionais afirmam ter, em geral, menos recursos, menos autonomia e mais controles externos.

O setor público, especialmente federal, também tem dado sua contribuição a esse processo de maior ênfase a projetos e menor apoio às organizações em si, com viés de contratação de serviços. Regulado pela figura jurídico-administrativa dos convênios, o marco legal vigente, associado à maior sensibilidade política do apoio público a OSCs, nos últimos anos, tem feito com que o financiamento público federal a estas se dê fundamentalmente

pela via do apoio a projetos, com limitadas possibilidades de suporte aos custos de manutenção da organização.

O resultado é que muitas organizações hoje têm acesso significativo a recursos públicos, mas enormes dificuldades para se manter ativas como atores sociais, já que não conseguem recursos para atividades que não aquelas estritamente inscritas nas rubricas dos convênios. Uma dificuldade muita conhecida nesse sentido é a de custear integralmente os salários das pessoas mais qualificadas na organização.

A justificativa maior para essa situação é que, do ponto de vista do interesse público, como percebido pelos atuais gestores públicos, há um risco maior de uso político dos recursos quando o Estado apoia organizações do que quando isso se dá pela via do apoio a projetos determinados.

No entanto, o que escapa a essa visão é que é possível aperfeiçoar o marco regulatório para que este permita tanto o apoio legítimo, transparente e com controle social de projetos como de organizações. O que pode ser realizado tanto pela possibilidade de incorporação de custos diversos de manutenção da organização no orçamento de projetos específicos como pela criação de novos arranjos institucionais para financiamento de OSCs (como fundos autônomos de gestão compartilhada, por exemplo).

Por fim, também o campo do investimento social privado via, especialmente, institutos e fundações corporativas tem contribuído para essa situação. Duas tendências recentes nesse setor são justamente a promoção de programas e projetos próprios, em detrimento do apoio a projetos de OSCs (GIFE, 2010), e o "apoio" a OSCs pela via da contratação de seus serviços.

A lógica desse processo pode ser, pelo menos em parte, explicada pelo horizonte de incertezas do movimento da economia, vide crise financeira de 2008 e seus efeitos. O que levou a uma necessidade de maior controle sobre o investimento social, sobre seus resultados e sobre o valor eventualmente agregado (TEODÓSIO, 2008). Como pano de fundo, pode-se perceber a

projeção de certa cultura empresarial orientada por resultados materiais de curto prazo para a área social, nem sempre com efeitos virtuosos.

As visões desses três tipos de financiador, ainda que legítimas e compreensíveis, compartilham o pressuposto de que organizações sociais, técnica e gerencialmente qualificadas, capazes de elaborar e executar bons projetos e prover bons serviços, representam o novo horizonte das OSCs. Será mesmo?

Certamente, dois dos principais desafios das OSCs são a qualificação técnica do seu fazer e a dos seus processos de gestão. Prestar serviços e executar projetos, nesse sentido, não representam problemas para a legitimidade e sustentabilidade das OSCs. O que, sim, pode ser percebido como problemático é assumir que esses dois elementos são suficientes para definir sua identidade e seu sentido de existência.

Por isso é necessário enfatizar outro desafio das OSCs, este primordial, porque identitário, que é a sua capacidade de exercer protagonismo vinculado à defesa de direitos e ao interesse público na sociedade. E, mais amplamente, o desafio da existência e manutenção de um campo de organizações sociais identificadas na qualidade de atores da sociedade civil, como condição de democracia e de um padrão de desenvolvimento mais sustentável.

Se não for revertida a tendência de apoiar OSCs apenas pela via dos projetos de curta duração com foco definido, associada com o estabelecimento de "parcerias" com viés de prestação de serviços, corre-se o risco de mudanças significativas na identidade e no papel das organizações que perfazem o tecido social. Consideradas "organizações da sociedade civil" – entes sociais autônomos ancorados no interesse público e com capacidade de voz crítica e inovação na sociedade.

Esse tecido social é condição de possibilidade e de perenidade de todo tipo de iniciativa e de projetos sociais, públicos e privados. Se não, como conferir legitimidade, efetividade e sustentabilidade aos projetos sociais

(públicos e privados) sem o protagonismo e sem a capacidade catalisadora dessa ampla e diversa rede de lideranças e organizações sociais autônomas?

Tanto gestores púbicos como gerentes de institutos e fundações privadas e de ONGs necessitam de um "outro" para dialogar, para estabelecer parcerias, para validar suas iniciativas e para servir como referência de resultados. Quanto mais esse outro for colocado na posição de ator coadjuvante e colaborador operacional nos processos, tanto mais decrescente tenderá a ser a legitimidade e a efetividade das ações desenvolvidas no longo prazo.

Se essa situação de crescente "invisibilidade" das organizações sociais não for superada, a sociedade brasileira pode perder parte considerável da energia necessária para fazer avançar a efetividade das políticas públicas, a formação democrática e cidadã das novas gerações, a responsabilidade social das empresas e a mobilização social exigida para o desenvolvimento sustentável.

CONCLUSÃO

Diante do que foi abordado neste capítulo, se conclui ser importante que as próprias OSCs e suas articulações e redes mais representativas tematizem de forma direta essa situação, aprofundando a análise de cenários, as tendências do financiamento social, as novas oportunidades e os riscos e desafios envolvidos. Faz-se necessário ir além das constatações para tomar iniciativas de diálogo estratégico com os financiadores.

Urge impulsionar um amplo e diversificado processo de diálogo e articulação interssetorial, visando ao resgate do sentido estratégico do ponto de vista dos direitos e da democracia, da sustentabilidade política, técnica e financeira das OSCs. Tal debate deveria ter incidência tanto nos novos

formatos de apoio público, no âmbito do novo marco legal ora em discussão, como na concepção de "doação" e parceria no campo do investimento social privado.

Espera-se que isso dê origem ao desenho de iniciativas, setoriais e multissetoriais, voltadas ao financiamento e fortalecimento duradouro das OSCs como autoras no campo social.

Isso simplesmente porque, sem a dinâmica política, social e cultural catalisada por esse tipo de organização, boa parte da capacidade de reconstrução permanente dos laços de confiança, solidariedade e cooperação de que todas as sociedades necessitam para persistir poderá ser perdida.

REFERÊNCIAS

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

ALMEIDA, Carla. O marco discursivo da "participação solidária" e a nova agenda de formulação e implementação de ações sociais no Brasil. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006, pp. 95-135.

ARMANI, Domingos. Organizações da sociedade civil: sustentabilidade e democracia. In: ARMANI, Domingos e PECCHIO, Rubén (orgs.). **Novos desafios à luta por direitos e democracia no Brasil**: sustentabilidade das organizações da sociedade civil. Recife: Aliança Interage, 2010.

BOBBIO, Norberto. **O filósofo e a política: antologia**. Tradução: César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. **A construção do SUS: histórias da Reforma Sanitária e do Processo Participativo**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/construcao_do_SUS.pdf> . Acesso em: 26 setembro 2012.

CENDHEC. **Sistema de Garantia de Direitos. Um caminho para a proteção integral**. Recife: Cendhec, 1999.

CICONELLO, Alexandre. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. In: Green, Duncan. **Da pobreza ao poder**: como cidadãos ativos e estados efetivos podem mudar o mundo. São Paulo: Cortez; Oxford: International, 2009.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006.

EDWARDS, Michael. **Civil society.** Cambridge: Polity Press, 2009.

FERNANDES, Rubem Cesar. **Privado porém público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Civicus/Relume-Dumará, 1994.

FRANCO, Augusto de. **A reforma do Estado e o terceiro setor: cinco perguntas preliminares, uma pergunta fundamental e uma nota**. Discussion paper. Brasília, 3 de março de 1998.

GIFE. **Censo GIFE 2009-10**. São Paulo: GIFE, 2010.

GOHN, Maria da Glória. **Mídia, terceiro setor e MST: impactos sobre o futuro das cidades e do campo**. Petrópolis: Vozes, 2000.

IPEA. ***Transferências federais a entidades privadas sem fins lucrativos (1999-2010)***. Comunicado nº 123 do Ipea. Brasília, 2011.

LANDIM, Leilah. Experiência militante: histórias das assim chamadas ONGs. In: LANDIM, Leilah. **Ações em sociedade: militância, caridade, assistência, etc**. Rio de Janeiro: Iser/NAU, 1998, pp. 23-87.

MOUFFE, Chantal. **En torno a lo político**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitanismo multicultural.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Sousa. **Parcerias trissetoriais na esfera pública:** perspectivas, impasses e armadilhas para a modernização da gestão social no Brasil. Tese de Doutorado – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo: FGV, 2008.

CAPÍTULO 4

Controle social democrático: é possível materializá-lo?

Loiva Mara de Oliveira Machado[1]

INTRODUÇÃO

Este capítulo tem por objetivo fomentar a discussão, a reflexão e a problematização sobre o efetivo exercício do controle social democrático no processo de democratização do Estado brasileiro. A abordagem sobre o tema do controle social democrático supõe a problematização em torno de outros temas correlatos: direitos, políticas públicas, sociedade civil, Estado, democracia e participação.

O ponto de partida quer resgatar, de forma breve, a constituição dos direitos e políticas públicas na realidade brasileira, em diferentes períodos históricos. Também refletir sobre as políticas públicas, como instrumento para a materialização de direitos. Esse exercício visa a instigar a reflexão sobre as heranças de dominação-repressão-subalternização presentes em nosso país, desde o período colonial até o momento atual.

Na sequência, a reflexão sobre como a constituição da esfera pública pretende apontar subsídios para problematizar, a partir da noção de Estado Ampliado, de Antônio Gramsci, a relação entre sociedade civil e sociedade política. Por fim, visa a resgatar o sentido do controle social democrático, os espaços para o seu exercício, bem como os desafios e perspectivas em tempos de ofensiva do capital.

[1] Doutora em Serviço Social (PUC/RS). Especialista em Movimentos Sociais, Organizações Populares e Democracia Participativa (UFMG). Assistente Social. Professora do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Pampa (Unipampa).

NOÇÕES SOBRE A GARANTIA DE DIREITOS E DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA REALIDADE BRASILEIRA

Para a apreensão do tema controle social democrático, torna-se imprescindível articular a reflexão sobre direitos e políticas públicas. Tais garantias não são meramente enunciados, mas traduzem um processo de luta pela democratização do Estado brasileiro.

As obras de Sérgio Buarque de Holanda, "Raízes do Brasil", e de José Murilo de Carvalho, "Cidadania no Brasil: o longo caminho", possibilitam apreender, de maneira crítica, a formação sociopolítica do Brasil, o que remete à reflexão sobre a forma como vem se consolidando a cidadania, a democracia e os limites da participação de cidadãos e cidadãs na definição dos rumos do país.

Constata-se que a história do Brasil é marcada por três séculos de colonização, a qual se caracteriza pela dominação, escravidão e extermínio, primeiramente dos indígenas e, depois, dos negros trazidos da África. O governo era monárquico, e a sociedade, formada pela igreja, comerciantes, grandes proprietários de terra e escravos que não tinham reconhecimento civil nem político. Nesse contexto, os direitos eram restritos a uma minoria dominante, conforme descreve Carvalho (2006, p. 24): "Os direitos civis beneficiavam a poucos, os direitos políticos a pouquíssimos, dos direitos sociais ainda não se falava, pois a assistência social estava a cargo da Igreja e de particulares".

Embora em 1822 houvesse a independência do país em relação a Portugal, o governo monárquico ainda prevalecia. A participação na definição dos rumos do país ainda continuava nas mãos de uma classe privilegiada: proprietários de terras, clérigos, bacharéis, militares, entre outros. O que reforça uma cultura de subalternidade das pessoas destituídas do poder econômico.

No período da Primeira República, chamada de República dos Coronéis, ou República do Café com Leite (1889 a 1930), os direitos políticos ainda estavam restritos ao voto. Conforme refere Rojas Couto (2010, p. 35):

> Esses direitos são exercidos pelos homens, individualmente, e têm como princípio opor-se à presença da intermediação do Estado para seu exercício, pois é o homem, fundado na ideia de liberdade, que deve ser o titular dos direitos civis, exercendo-os contra o poder do Estado, ou, no caso dos direitos políticos, exercê-los na esfera de intervenção no Estado.

No período entre 1930 e 1964, o Estado brasileiro experimenta diferentes experiências de governo, marcado por regimes democráticos e ditatoriais. O governo de Getúlio Vargas (1930 a 1937) estabelece um conjunto de prioridades voltadas à organização das relações entre capital e trabalho, as quais contribuíam para atender às necessidades sociais e, ao mesmo tempo, para o controle das classes trabalhadoras. Essas políticas eram focalizadas em determinadas categorias profissionais, na medida em que não havia condições de assegurá-las a toda a população.

No segundo mandato de Vargas (1937-1945), houve especial atenção à questão trabalhista e social, que resultou na garantia, em lei, de direitos sociais voltados principalmente ao mundo do trabalho. As políticas sociais implementadas eram marcadas por uma cultura paternalista e, ao mesmo tempo, autoritária, o que dificultava a organização dos trabalhadores enquanto classe, como afirma Rojas Couto (2010, p. 103-104):

> O perfil das políticas sociais no período de 1937 a 1945 foi marcado pelos traços de autoritarismo e centralização técnico-burocráticos, pois emanavam do poder central e sustentavam-se em medidas autoritárias. Também era composto por traços paternalistas, baseava-se na legislação trabalhista ofertada como concessão e numa estrutura burocrática e corporativa, criando um aparato institucional e estimulando o corporativismo na classe trabalhadora.

A década de 1940 pauta a demanda de qualificação técnica, para inserção ao mundo do trabalho. Nesse período, foi criado o "sistema S", no qual se destacam o Serviço Social do Comércio (Sesc), o Serviço Social da

Indústria (Sesi) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai). Também foram viabilizados alguns direitos aos trabalhadores, como o direito a carteira de trabalho, férias remuneradas, jornada de trabalho de oito horas, entre outros, o que originou o reconhecimento de Vargas como o "Pai dos Pobres". Essas políticas, embora revelassem avanços para o contexto da época, apresentavam alguns limites, segundo ressalta Carvalho (2006, p. 114):

> No meio urbano, ficavam de fora todos os autônomos e todos os trabalhadores (na grande maioria, trabalhadoras) domésticos. Estes não eram sindicalizados nem se beneficiavam da política de previdência. Ficavam ainda de fora todos os trabalhadores rurais, que na época ainda eram maioria.

As políticas sociais, quando implementadas, não eram viabilizadas numa perspectiva universal, já que estavam voltadas para algumas categorias de trabalhadores. Tais políticas, ao mesmo tempo em que representavam conquistas das classes trabalhadoras, serviam também como estratégia de governo para conter a luta e a mobilização por mudanças estruturais no país.

O processo de industrialização ocorrido, especialmente, a partir da década de 1950, leva o país a avançar rumo ao desenvolvimentismo. Esse modelo de política econômica contribuiu para que o Brasil tivesse um "lugar" de reconhecimento nos mercados internacionais. No período entre 1951 e 1954, ocorre o terceiro mandato de Vargas, reconhecido pelo desenvolvimento de políticas trabalhistas e por práticas repressivas às expressões contrárias à política de governo. Após o seu suicídio, em agosto de 1954, o país passa a ser governado pelo vice-presidente, Café Filho.

Em 1955 foi realizada eleição direta, a qual resultou na vitória de Juscelino Kubitschek (1955-1961). "Apesar da oposição civil e de revoltas militares, a habilidade do novo presidente permitiu-lhe dirigir o governo mais dinâmico e democrático da história republicana" (CARVALHO, 2006, p. 132). Foi criado um plano de metas, que definia as prioridades de governo em três

áreas: política, econômica e social. O desenvolvimento desse plano traduz-se na expressão: "Cinqüenta anos em cinco" (ROJAS COUTO, 2004, p. 110).

A política social nesse governo representava um "investimento em capital humano" (PEREIRA, 2002, p. 133), assim, justificava-se a inclusão do tema educação no plano de metas, bem como o apoio a programas voltados ao desenvolvimento de comunidade. Esse governo é reconhecido pela realização de grandes obras, como, por exemplo, a criação de Brasília, em 1960.

Destaca-se a criação da "Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), em 1960, visando à uniformização de benefícios e serviços prestados pelos antigos IAPs" (PEREIRA, 2002, p. 134). Essa lei apresentava limites no que se refere a sua capacidade de cobertura na medida em que atendia somente os trabalhadores urbanos vinculados à CLT. Os trabalhadores rurais e domésticos continuavam desprovidos desse direito.

Em janeiro de 1961, Juscelino deixa o cargo para seu sucessor, Jânio Quadros, que, após seis meses, foi substituído por João Goulart. O governo de Jango foi marcado pela abertura às demandas da organização popular, no que se refere à garantia de direitos. Ressalta-se que "Goulart formou um grupo de estudos para reformar a CLT e instituiu o décimo terceiro salário" (ROJAS COUTO, 2004, p. 113). Esses direitos eram acessados pelos trabalhadores urbanos, pois os trabalhadores rurais não possuíam uma legislação voltada à proteção social. Destaca-se a criação de um Plano Trienal, que estabeleceu "Reformas Institucionais de Base – administrativa, bancária, fiscal e agrária" (PEREIRA, 2002, p. 133).

Com o golpe militar de 1964, que instituiu a ditadura militar até 1985, o país ingressou em uma nova fase de organização política, econômica e social[2]. Os governos militares experimentam um período de crise econômica e operam com políticas de repressão da classe trabalhadora. Isso era expresso

[2] Os governos da ditadura podem ser identificados em quatro períodos distintos: 1º) Castelo Branco (1964-1966) e Artur da Costa e Silva (1967-1969); 2º) Emílio Garrastazu Médici (1970-1973); 3º) Ernesto Geisel (1974-1979); 4º) João Batista de Oliveira Figueiredo (1980-1985).

através do arrocho salarial, implantação da censura, proibição de greves, perseguição, tortura, prisão e morte de lideranças ligadas aos movimentos populares que se opunham à política do governo militar. Os Atos Institucionais (AIs), a exemplo do AI5 (1968), eram ferramentas de legitimação das barbáries cometidas pela ditadura[3]. Rojas Couto (2004, p.120) aponta algumas características desse período:

> Nos governos militares, a utilização da força e da repressão foram as estratégias mais utilizadas como forma de garantir o projeto que pretendia transformar o Brasil em grande potência econômica e realocar as condições necessárias à manutenção de sua relação com o capitalismo internacional.

Em meio à negação de direitos civis e políticos, houve a garantia de alguns direitos sociais, a exemplo do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que foi instituído como "moeda de troca" no processo de perda da estabilidade no trabalho. Conforme expõe Rojas Couto (2010, p. 136):

> Todos esses atos arbitrários reforçam a afirmativa de que o período da ditadura militar foi muito nefasto do ponto de vista da constituição de uma cultura baseada nos direitos, reforçando novamente o critério do mérito, a política centralizadora e autoritária e expulsando da órbita do sistema de proteção social a participação popular.

Se, anteriormente a esse período, o controle do Estado sobre a sociedade era feito de forma sutil, com a concessão de alguns direitos e de políticas compensatórias, com os governos militares esse controle ocorre mediante o uso da força militar e da violência. É oportuno destacar que a sociedade não assiste a esse cenário de forma passiva. Busca mecanismos e espaços de expressão e organização autônoma, ou seja, não vinculada ao poder governamental. Assim, tem início a noção de sociedade civil, no Brasil, e em outros países da América Latina, que estiveram sob o regime da ditadura militar.

O termo "sociedade civil" foi inserido na pauta da sociedade brasileira, a partir dos anos de 1970, no período que emergia um conjunto de ações de

[3] Maiores informações sobre esse período podem ser acessadas através do livro: Políticas Sociais e Seguridade, Editora Ulbra, 2010.

resistência, a partir dos movimentos populares, e expressava a organização e a participação da população contra a ditadura do regime militar. “Um dos principais eixos articuladores da sociedade civil, naquela época, era dado pela noção de autonomia. Tratava-se de organizar a população, independentemente do Estado” (GOHN, 2002, p. 74).

A efervescência dos movimentos populares, que tiveram origem nos “porões da ditadura”, na década de 1960, e que pautaram demandas específicas – creches, saúde, moradia, saneamento, entre outros –, contribuiu para o surgimento de outros movimentos sociais, a partir da década de 1980, como é o caso do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Somam-se à organização desses movimentos, alguns setores progressistas da Igreja Católica[4] e outras entidades e organizações sociais.

Há também influência da metodologia da educação popular de Paulo Freire. Formava-se, a partir daí, um intenso processo de mobilização popular pela democratização do país, que teve, entre os momentos fortes de expressão e conquista, a organização do movimento “Diretas Já” (1983), a Assembleia Nacional Constituinte (1985) e a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988. Essa Constituição incorpora, no conjunto de sua elaboração, a garantia dos direitos sociais, os quais são viabilizados através de políticas sociais de caráter público, “executadas na órbita do Estado” (ROJAS COUTO, 2010, p. 48). Assim, as políticas sociais podem ser assim concebidas:

> Política de ação que visa, mediante esforço organizado e pactuado, atender necessidades sociais cuja resolução ultrapassa a iniciativa privada, individual e espontânea, e requer deliberada decisão coletiva regida por princípios de justiça social que, por sua vez, devem ser amparados por leis impessoais e objetivas, garantidoras de direitos (PEREIRA, 2008, p. 171-172).

Com o fim da ditadura militar, ocorre, em 1989, eleição direta para presidente da República, que resultou na vitória de Fernando Collor de Mello. Essas eleições foram marcadas pela disputa entre dois projetos diferenciados:

[4] Estes setores, serviços e pastorais se mobilizam a partir dos referenciais da Teologia da Libertação.

da classe trabalhadora e da burguesia. O governo Collor primou por cumprir as exigências postas pelos órgãos internacionais, a exemplo do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), a partir das deliberações do Consenso de Washington. A aplicação dessas medidas, no Brasil, referendou a redução do papel do Estado enquanto gestor e financiador de políticas públicas que atendessem às necessidades da população. Percebe-se, portanto, que as deliberações desse consenso interferiram "diretamente na organização econômica, política e administrativa dos países, inclusive influenciando na definição de programas de ação" (MACHADO, 2010, p. 82).

O *impeachment* de Collor, motivado pelos vários escândalos relacionados à corrupção financeira e administrativa, foi marcado por um processo de mobilização da sociedade civil, em especial da juventude, através do movimento dos "Cara-Pintadas". Itamar Franco assume para preencher o período de governo deixado por Collor. O cenário era de aceleração do processo de privatizações e de resistência às mudanças estruturais. Nesse período é desenvolvido um Plano de Estabilização da Moeda, criado pelo ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, o que contribuiu para a sua eleição em 1994. Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi eleito com promessa da garantia de melhores condições de vida para o povo brasileiro, simbolizada pelos cinco dedos da mão traduzidos em investimentos "[...] na área da agricultura, educação, emprego, saúde e segurança" (SERRA, 2000, p. 79).

Essas promessas foram inviáveis devido ao compromisso do governo com as prioridades do Consenso de Washington. Acentuaram-se as desigualdades sociais, pois "um misto de desemprego, recessão e baixos salários, conjugado com um crescimento econômico insuficiente, revela a outra face dessa moeda" (SANDRONI, 2003, p. 123).

A sociedade brasileira ansiava por mudança. Esse era o cenário que resultou na vitória de Lula, nas eleições de 2003. A prioridade desse governo estava voltada ao combate à fome e à pobreza extrema. Havia expectativa da

população no que se refere a mudanças estruturais na área do trabalho, reforma agrária, educação, entre outros. Ao final de dois mandatos, percebeu-se que a velocidade com que o governo administrou o crescimento econômico não foi compatível com o desenvolvimento social.

Essa realidade perpassa o governo Dilma, que, embora tenha avançado num conjunto de políticas, planos e programas, em diferentes áreas, ainda precisa continuar avançando rumo à ruptura com as determinações pautadas pelos organismos defensores do capital. Diante dessa breve retomada histórica, percebe-se que:

> A centralidade da política econômica dos Governos pós-constituição de 1988 está voltada à manutenção de uma economia forte através da estabilização da moeda, do incentivo à entrada de recursos do exterior, mediante pagamento de juros altos, da privatização de empresas estatais e implementação de políticas e programas sociais, de governo, que não dialogam com mudanças estruturais (MACHADO, 2013, p. 77).

Nesse contexto, a partir da década de 1990, a relação entre Estado e sociedade civil, anteriormente marcada pela "autonomia", dá lugar à "parceria". A centralidade, que antes estava nos movimentos populares, vai sendo substituída pela capacidade de articulação com outros atores e organizações, em vista da construção de políticas públicas, através de diferentes espaços de participação social. Assim, "a sociedade civil se amplia para se entrelaçar com a sociedade política, colaborando para o caráter contraditório e fragmentado que o Estado passa a ter nos anos 90" (GOHN, 2005, p. 77). Esse processo se aprofunda ainda mais entre o final da década de 1990 e início da década de 2000.

Somado a esse cenário, a partir do século XXI percebe-se a ampliação de espaços e instrumentos de participação social, a exemplo dos Fóruns Não Governamentais de Políticas Sociais, Projetos de Leis de Iniciativa Popular, Audiências Públicas e Plebiscitos Populares. Outra conquista recente, que aponta para o fortalecimento da democracia participativa e representativa, foi

a criação da Política Nacional de Participação Social (PNPS)[5], Decreto 8.243, de 23 de maio de 2014, que apresenta, no Art. 3°, as seguintes Diretrizes Gerais:

> I - reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia;
>
> II - complementaridade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta;
>
> III - solidariedade, cooperação e respeito à diversidade de etnia, raça, cultura, geração, origem, sexo, orientação sexual, religião e condição social, econômica ou de deficiência, para a construção de valores de cidadania e de inclusão social;
>
> IV - direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige;
>
> V - valorização da educação para a cidadania ativa;
>
> VI - autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil; e
>
> VII - ampliação dos mecanismos de controle social.

Para a materialização dessas diretrizes, a PNPS reconhece a heterogeneidade presente na constituição da sociedade civil, através dos segmentos e instituições que a compõem. Também reafirma alguns espaços de participação: Conselhos de Políticas Públicas, Comissão de Políticas Públicas, Conferências Nacionais, Ouvidoria Pública Federal, Mesa de Diálogo, Fórum Interconselhos, Audiência Pública, Consulta Pública e Ambiente Virtual de Participação Social.

Este último afigura-se como novidade e apresenta potencialidades na medida em que propõe ser um "mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil"

[5] De acordo com informação veiculada no site institucional da Câmara dos Deputados (http://www2.camara.leg.br), no dia 28 de outubro de 2014, o Plenário da Câmara aprovou o projeto (PDC 1491/14), que visa à anulação do Decreto presidencial que criou a Política Nacional de Participação Social (PNPS). Esse projeto de anulação justifica-se pelo argumento de que a PNPS pode significar a tentativa de aparelhamento do Estado, na medida em que a coordenação da Política está a cargo da Secretaria Geral da Presidência. O projeto de decreto legislativo será avaliado pelo Senado que votará pela suspensão ou não do Decreto presidencial.

(BRASIL, Art. 2º, 2014). Ao mesmo tempo, apresenta-se como desafio, considerando que o acesso às tecnologias de informação ainda não é universal. Entre os sujeitos implicados, cidadão/a e poder público, a comunicação é mediada por um instrumento virtual, o que dificulta o diálogo direto, o confronto de ideias e a construção de propostas, que se traduzem em marcas históricas dos processos democráticos. Essa modalidade de participação social poderá se constituir em avanço, quando efetivamente possibilitar o acesso de cidadãos e cidadãs que não dispõem de condições de participação presencial.

Os conselhos e conferências, embora sejam espaços de participação reconhecidos desde 1988, precisam ser potencializados, com a efetiva participação da sociedade civil, em especial, do segmento dos usuários, cidadãos de direitos. O mesmo ocorre em relação à participação da sociedade civil na Ouvidora Pública Federal, no que se refere ao encaminhamento de "reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos (BRASIL, Art. 2º, 2014)", e na Mesa de Diálogo, que se constitui como "mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo (BRASIL, Art. 2º, 2014)". A participação efetiva nesses espaços requer a consolidação de uma esfera pública democrática.

ESFERA PÚBLICA: LÓCUS DE COMPARTILHAMENTO DE PODER?

Ao abordar o tema sociedade civil, é importante resgatar o seu processo de organização, atores envolvidos e contradições presentes nesse espaço heterogêneo, plural e fragmentado. A sociedade civil, enquanto espaço de força política, é formada, principalmente, por sujeitos coletivos e plurais, que possuem concepções e interesses diferenciados e antagônicos. É constituída

por associações, movimentos populares, organizações não governamentais (ONGs), sindicatos, igrejas, pastorais sociais, comunidades eclesiais de base, partidos políticos, entre outros.

A partir do referencial de Estado Ampliado, a sociedade política é formada pelos aparelhos repressivos (instituições jurídicas, penais, militares, policiais, entre outros), que exercem a coerção e o domínio sobre a sociedade (CORREIA, 2004, p. 162). Já a sociedade civil se constitui não como estrutura, base material, mas como momento da superestrutura, de acordo com Correia (2004, p. 162):

> Lugar em que se dá a formação do poder ideológico distinto do poder político. É o conjunto dos organismos privados (escolas, igrejas, sindicatos, meios de comunicação, entre outros), que exercem o consenso sobre a sociedade, dando a direção moral e política.

Dagnino (2002, p. 9), ao abordar a organização da sociedade civil e espaços públicos no Brasil, retoma o surgimento desta em contraposição ao Estado autoritário, conforme descrição que segue:

> A luta unificada contra o autoritarismo, que reunia os mais diversos setores sociais (movimentos sociais de vários tipos, sindicatos de trabalhadores, associações de profissionais – como advogados, jornalistas –, universidades Igrejas, imprensa, partidos políticos de oposição, etc.), contribuiu decisivamente para uma visão homogeneizada da sociedade civil, que deixou marcas profundas no debate teórico e político sobre o tema.

Com o processo de democratização do Estado, que tem início com o fim da ditadura militar e ainda em construção na atualidade, a sociedade está "livre" para manifestar sua opinião, para optar por uma forma de organização político-partidária, bem como participar do processo de eleições direitas e exercer o controle social no campo das políticas públicas. A construção da cidadania, requisito essencial para a consolidação de um Estado Democrático de Direito, é assumida a partir da luta pela "vigência de um conjunto de direitos, tomados como parâmetros básicos da convivência em sociedade" (DAGNINO, 2002, p. 10).

Os “encontros entre Estado e sociedade civil”, segundo Dagnino (2002, p. 13-14), podem acontecer de duas formas. A primeira refere-se a relações formalizadas, com procedimentos estáveis, fundamentadas por legislações específicas, de caráter permanente, a exemplo dos conselhos de políticas e de direitos. A segunda ocorre através de relações menos formalizadas, com procedimentos variáveis, que resultam de iniciativa do Estado ou da própria sociedade civil, a exemplo de fóruns e comitês. Estes se traduzem como espaços públicos fundamentais ao processo de publicização.

A “publicização” possibilita a socialização de processos e instrumentos em vista da garantia do que é público, que, segundo Arendt (2001, p. 59), apresenta dois sentidos fundamentais. O primeiro implica “que tudo o que vem a público pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível”. O segundo “significa o próprio mundo, pois é comum a todos nós e diferente do lugar que nos cabe dentro dele” (ARENDT, 2001, p. 62). Constitui-se, portanto, em estratégia necessária à democratização do acesso a informações e processos referentes às políticas públicas.

Machado (2012, p. 99-100) argumenta que a “publicização” de informações apresenta três aspectos fundamentais: técnico, pedagógico e político. O primeiro refere-se à capacidade de apropriação de informações e à análise crítico-propositiva. O segundo “significa pensá-la enquanto instrumento capaz de contribuir para a formação de opinião e para o fortalecimento de iniciativas necessárias à viabilização de políticas públicas” (MACHADO, 2012, p. 100). A questão política apresenta-se como estratégia de negociação e articulação, entre os diferentes segmentos que integram a sociedade civil e destes com o Estado nos seus diferentes âmbitos de atuação.

Os processos de “publicização” têm lócus na esfera pública. Raichelis (2005, p. 42-43), ao abordar o tema da esfera pública, destaca alguns elementos constitutivos que podem ser apreendidos de forma dinâmica e

articulada: visibilidade social, representação de interesses coletivos, democratização, cultura pública e controle social.

A concretização desses elementos está diretamente condicionada a uma nova etapa do processo de acumulação do capital. De acordo com dados do IBGE de 2010, a população brasileira atingiu o índice de 190.755.799 habitantes. Trata-se de um país continental que ocupa o 7º lugar no *ranking* do crescimento econômico (IBGE, 2011), com um PIB de US$ 2,3 trilhões. Contraditoriamente, segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU) de 2011, o país ocupa o 84º lugar em desenvolvimento humano, ao considerar os índices de conhecimento, medido por indicadores de educação; saúde, medida pela longevidade; e padrão de vida digno, medido pela renda. Esses dados possibilitam identificar que a desigualdade social ainda persiste no Brasil.

Essa desigualdade decorre da concentração de bens e serviços e da riqueza, socialmente produzidos, nas mãos de poucos. Assim, a pobreza e as diferentes situações de vulnerabilidade a que são submetidas milhares de pessoas, não ocorre por acaso, mas são resultados da ofensiva do capital.

Na sociedade do consumo, pilar essencial para o fortalecimento do capitalismo na sua versão neoliberal, "o consumidor toma o lugar do cidadão, e todos nos tornamos "cidadãos-clientes" (SIMIONATTO, 2006, p. 7). Nessa lógica, o acesso aos direitos passa a ser privilégio de quem pode pagar, já que o Estado reduz o seu papel regulador e os investimentos na área social tornam-se residuais e fragmentados em nome dos interesses do capital. As instituições de mercado, por sua vez, avançam incessantemente, respaldadas pela legislação, pelo financiamento público e pela dinâmica da acumulação.

A sociedade civil é chamada a complementar a ação estatal através da viabilização de políticas na área social. Cria-se um novo setor, a esfera pública não estatal, localizada entre Estado e mercado, "de caráter não-governamental, não-mercantil e não-partidário" (SIMIONATTO, 2006, p. 12),

responsável pela promoção e articulação entre público e privado. Trata-se de um "Terceiro Setor", que emerge como alternativa à crise da sociedade salarial, buscando se constituir ante a fragilidade do Estado no que se refere à oferta de bens e serviços sociais.

Diante desse contexto, emergem dois desafios principais. O primeiro refere-se à necessidade de superar a tendência de "desresponsabilização" do Estado no trato do social e de sua inclinação à subordinação pelo econômico. O segundo diz respeito à vigilância em torno do tema sociedade civil, no sentido de não elevá-lo a um grau de valorização maior do que ele realmente representa.

Por vezes, a sociedade civil pode ser concebida como "Terra Prometida", capaz de dar respostas a todos os problemas, das mais diversas naturezas (social, político, cultural, ambiental, econômico...), traduzindo-se como "espaço" no qual existem e se desenvolvem, de forma espontânea, apenas boas qualidades. Assim, "sua simples menção funciona como uma invocação mágica capaz de exorcizar as potências do Mal, dissipar as angústias e convocar todas as forças positivas contidas no social" (ACANDA, 2006, p.16).

O que se percebe na prática é que tanto a sociedade civil quanto a sociedade política caracterizam-se como espaços permeados por contradições e conflitos. Portanto, nenhum deles tem poderes messiânicos, tampouco um está relacionado ao bem e outro ao mal. Identificar seus limites e potencialidades é fundamental à construção da esfera pública. Esta se materializa na inter-relação entre sociedade civil e sociedade política, exige o exercício da democracia, ou seja, a participação dos cidadãos e cidadãs, no destino da nação, independentemente de gênero, raça, etnia, geração, classe social, credo religioso ou orientação sexual.

Considerando as referências de Bidarra (2006), esfera pública e espaço público, embora apresentem finalidades semelhantes, são espaços diferenciados. O espaço público corresponde à organização específica de

segmentos que integram a sociedade civil. Trata-se de um espaço autônomo, de interação e participação direta de atores que o compõem. O espaço público é o lugar

> onde interesses possam se fazer representar, ganhar visibilidade e legitimidade nas razões e valores que lhes conferem validade, permitindo, no cruzamento dos conflitos que expressam, a construção de parâmetros públicos que reinventem a política no reconhecimento de direitos como medida de negociação e deliberação de políticas que afetam a vida de todos (TELLES, 2001, p. 93).

A esfera pública, enquanto elemento constitutivo do processo de democratização do Estado, é formada por sociedade civil e sociedade política. A relação entre estes dois segmentos é permeada por disputas de interesses e, também, por articulação de propostas e definição de ações, no que se refere à garantia de direitos, políticas públicas e gestão democrática do Estado. "A marca distintiva da esfera pública seria a sua condição de ser o lócus da participação sociopolítica na formulação, na deliberação, na execução, no controle e na gestão das políticas públicas" (BIDARRA, 2006, p. 50). A esfera pública representa um espaço de interlocução e partilha de poder entre sociedade civil organizada e sociedade política.

> Impactos e avanços na esfera pública somente serão possíveis pela articulação dos variados sujeitos e organizações governamentais e não governamentais, como os conselhos de direitos, tutelares e de gestão, os fóruns e órgãos de defesa dos direitos, o poder judiciário, o Ministério Público, as defensorias e ouvidorias públicas, em uma efetiva cruzada pela ampliação de direitos e da cultura pública democrática em nossa sociedade (RAICHELIS, 2009, p. 390).

O protagonismo da sociedade civil, especialmente das classes subalternas, que a integram, exige um movimento de catarse, ou seja, "a passagem do momento meramente econômico (ou egoístico-passional) ao momento ético-político" (COUTINHO, 2003, p. 70). Assim, seria "catártico" o momento no qual a classe, graças à elaboração de uma vontade coletiva, não fosse mais um simples fenômeno econômico, mas se tornasse, ao contrário,

um sujeito consciente da história (COUTINHO, 2003, p. 71). Para a realização da catarse, a sociedade civil precisa assumir sua identidade, como sujeito político, o que constitui um processo em construção na medida em que:

> Nenhuma sociedade civil é imediatamente política. Sendo o mundo das organizações, dos particularismos, da defesa muitas vezes egoísta e encarniçada de interesses parciais, sua dimensão política precisa ser construída (NOGUEIRA, 2005, p. 103).

As reflexões aqui descritas apontam para necessidade de superar a noção do "público não estatal" como lócus privilegiado de ação das organizações sem fins lucrativos como prevê o ideário neoliberal. O público não estatal, a partir da perspectiva de Estado Ampliado, está situado na representação dos interesses da sociedade organizada. Nessa direção, a esfera pública é apreendida, como lócus privilegiado para a garantia e ampliação de direitos e de políticas públicas, o que requer o efetivo exercício do controle social democrático.

CONTROLE SOCIAL DEMOCRÁTICO: DO QUE SE TRATA?

Como se viu anteriormente, a realidade brasileira, desde o período colonial até os dias atuais, em maior ou menor impacto, tem sido profundamente marcada por heranças patrimonialistas, coronelistas, paternalistas e clientelistas que direcionam a organização econômica, política e social da sociedade. Nesse cenário, o tema do controle social tem sido marcado por mecanismos de controle do Estado sobre a sociedade civil, seja através do uso da força política ou militar, seja através de políticas compensatórias e de controle, com o objetivo de conservar o *status quo* das classes dominantes. Em decorrência, assiste-se ao fortalecimento de uma cultura de subalternidade, marcada pela dependência e não participação, que trata como propriedade particular aquilo que é direito de cidadania.

Diante dos diferentes processos de organização do Estado e da sociedade civil, há que se considerar que a noção de controle social também é diferenciada em cada contexto histórico. Etimologicamente, para definir a expressão controle social, tem-se a seguinte articulação: "Controle, ato, efeito ou poder de controlar; domínio, governo" (FERREIRA, 2004, p. 542); e social, que se refere ao que interessa à sociedade. Assim, controle social se refere ao ato de controlar aquilo que é de interesse da sociedade, que é de interesse público, ou seja, de todas e para todas as pessoas. É necessário que o controle sobre o que é de interesse público seja realizado pelo público, ou seja, com a participação de todos, a partir de processos democráticos. Isso possibilita compreender que o controle social é efetivo se for exercido de forma democrática.

Alvarez (2004, p. 169) refere que o termo "controle social" tem origem na sociologia norte-americana, no século XX, enquanto mecanismo de cooperação e de coesão voluntária da sociedade norte-americana. Trata-se da capacidade da sociedade em se autorregular, sem a influência do Estado ou do uso da força, buscando a "onipresença de uma integração social". Assim descreve o autor:

> Ao invés de pensar a ordem social como regulada pelo Estado, os pioneiros do tema na Sociologia norte-americana estavam mais interessados em encontrar na própria sociedade as raízes da coesão social. [...] Desejava-se entender muito mais as raízes da ordem e da harmonia social do que as condições da transformação e da mudança social (ALVAREZ, 2004, p. 169).

A expressão "controle social", conforme refere o autor, vai sofrendo mudanças ao longo do tempo. Após a Segunda Guerra Mundial, o controle social está relacionado aos mecanismos de controle do Estado sobre as ações da sociedade. Na década de 1960, a noção de coesão social, resultado da solidariedade e integração social, dá lugar "às práticas de dominação organizadas pelo Estado ou pelas classes dominantes", necessárias à manutenção da ordem social vigente. O debate acerca do tema, ao longo do

século XX, embora assumindo perspectivas diferenciadas, de acordo com o conflito entre dominação e cooperação, não foge ao núcleo originário da discussão, que está voltado à integração social. Alvarez (2004), alerta sobre a importância de ultrapassar a visão instrumentalista e funcionalista de controle social por uma perspectiva multidimensional que, para além de mecanismos de controle, possibilite a produção de novos comportamentos.

O controle social, na perspectiva do controle das ações do Estado pela sociedade civil organizada, é algo relativamente novo, sendo regulamentado, no Brasil, a partir da CF de 1988. Esse tipo de controle se caracteriza por processos democráticos e participativos, e visa a contribuir para a garantia de direitos e construção de políticas públicas, com a participação da sociedade organizada.

Trata-se de um controle social democrático que se constitui como estratégia e instrumento de intervenção, o qual contribui para o fortalecimento da gestão democrática do Estado. Essa direção democrática de exercício do controle social não é algo consolidado, mas a ser construído constantemente, nos diferentes espaços de participação. É necessário ressaltar que os espaços de exercício do controle social são permeados por contradições, dada a natureza das instituições (públicas ou privadas); o nível de apropriação teórico-prática; as condições materiais que permitam o acesso aos espaços de participação, especialmente dos segmentos da sociedade civil; a incidência política dos sujeitos que o compõem, bem como os interesses que estão em pauta.

A partir do referencial de Estado Ampliado, formado por "sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção" (GRAMSCI, CC3, 2007, p. 244), percebe-se que o controle social ocorre num cenário de disputa entre classes sociais, em busca da construção da hegemonia. Nessa direção, constitui-se:

> Processo de mobilização social de acordo com a capacidade da sociedade civil organizada de interferir na gestão pública. Isso se viabiliza de forma coletiva, através da apropriação de processos, participação na deliberação, fiscalização das ações estatais, avaliação e crítica, (re)orientando as ações e prioridades do Estado (PEDRINI; ADAMS; SILVA, 2007, p. 226).

O controle social é movido por um movimento histórico, dialético e contraditório, presente nas relações entre sociedade civil e sociedade política. É oportuno considerar que o seu exercício ocorre no contexto de uma sociedade civil não homogênea, ou seja, que se apresenta de forma plural, fragmentada, diversificada, com interesses antagônicos em sua composição. A novidade do controle social está na capacidade de intervenção da sociedade civil, e, em especial das classes subalternas em pautar seus interesses com a sociedade política. Conforme refere Raichelis (2005, p. 43), o controle social:

> Significa acesso aos processos que informam as decisões da sociedade política. Permite participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem às negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões, segundo critérios pactuados.

Representa uma mediação necessária à materialização de um modelo de gestão democrática do poder e construção da cidadania, na medida em que apresenta o potencial de controle democrático sobre a "coisa pública". Também é imprescindível à realização de políticas públicas que expressam "a conversão de demandas e decisões privadas e estatais em decisões e ações públicas que afetam e comprometem a todos" (PEREIRA, 2008, p. 174). Trata-se de uma ação continuada, com sentido de universalidade, por "meio das políticas públicas que são formulados, desenvolvidos e postos em prática programas de redistribuição de bens e serviços, regulados e providos pelo Estado, com a participação e o controle da sociedade" (PEREIRA, 2002, p. 223).

O controle social democrático possibilita incidir em mudanças nas determinações pautadas pelo ideário neoliberal, no âmbito das políticas sociais, quais sejam: "A privatização, a focalização e a descentralização"

(BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 156). Tais características apresentam-se na contramão das garantias previstas na CF de 1988 ao se considerar os princípios da universalização, responsabilidade pública e gestão democrática (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 144).

Esse tipo de controle pode ser exercido em diferentes espaços, sejam eles institucionalizados ou não institucionalizados. Destacam-se aqui quatro "lugares" possíveis para o exercício do controle social democrático: Ministério Público, Poder Executivo, Legislativo e Sociedade Civil. O Ministério Público "é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais disponíveis (BRASIL, CF/1988, Art. 127)". Trata-se de um órgão autônomo e permanente que pode atuar em conjunto com o poder Judiciário ou de forma independente.

No âmbito do poder Legislativo, o controle social pode ser exercido através de Comissões Permanentes que apresentam, conforme o Art. 58, da CF, entre outras, a competência de: "Receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas". Também pode ser exercido através do acompanhamento aos mandatos legislativos, com o objetivo de verificar se as atribuições, previstas no Art. 59, parágrafos I a VII, da CF, que tratam de emendas à Constituição, elaboração de leis, medidas provisórias, decretos e resoluções, e asseguram o cumprimento da legislação em favor da realização dos direitos sociais.

Em ambos os casos, há o desafio de acompanhamento sistemático pela sociedade civil organizada. Em geral, os representantes eleitos pelo povo, bem como sua proposta de mandato, são conhecidos somente no momento eleitoral. Passadas as eleições, os caminhos de diálogo entre eleitos e eleitores nem sempre são estreitos, e a população tende a relembrar as promessas de campanha somente nas próximas eleições.

No âmbito do poder Executivo, o controle social pode ser exercido através das Comissões Intergestores Bipartite (CIB), em âmbito estadual, e Comissões Intergestores Tripartite (CIT), em âmbito federal. Esses são espaços de interlocução e articulação entre gestores de uma política pública específica. Têm como finalidade definir procedimentos de gestão, a fim de que uma determinada política se desenvolva de acordo com as garantias constitucionais.

O controle social democrático também pode ser exercido através de conferências e conselhos. As conferências são espaços que possibilitam a participação de representantes da sociedade civil e do governo. Têm por objetivo avaliar a execução de uma determinada política de acordo com o estatuto legal que a orienta, bem como definir diretrizes e prioridades por um período de tempo determinado, as quais servem de referência orientadora para as ações desenvolvidas nos diferentes níveis da federação.

Os conselhos constituem-se como espaços importantes para o compartilhamento do poder e para a tomada de decisões coletivas entre sociedade civil organizada e sociedade política. De acordo com Raichelis (2000, p. 66), os conselhos "são canais importantes de participação coletiva e de criação de novas relações políticas entre governos e cidadãos e, principalmente, de construção de um processo de interlocução permanente". É importante destacar que os segmentos da sociedade civil que não são conselheiros podem participar das plenárias dos conselhos na condição de "participantes" com direito a voz, mas, sem direito a voto.

Machado (2012, p. 63) argumenta que os conselhos gestores na área das políticas sociais "são espaços de composição mista e paritária entre governo e sociedade civil". Entende-se a paridade para além da representação quantitativa entre sociedade civil e Estado, nos espaços decisórios. Trata-se da capacidade de compartilhamento de poder entre os sujeitos implicados, o que

requer efetiva participação nas decisões, no âmbito da esfera pública. Esse processo afigura-se como novidade, na medida em que:

> O reconhecimento dos diferentes interesses e a capacidade de negociação sem perda da autonomia, a construção do interesse público, a participação na formulação de políticas públicas que efetivamente expressem esse interesse são algumas das dimensões que constituem essa novidade (DAGNINO, 2002, p. 283).

A sociedade civil organizada também pode exercer o controle social através de espaços públicos, autônomos e democráticos, como é o caso das mobilizações sociais, do Orçamento Participativo, dos movimentos sociais e dos fóruns de articulação da sociedade civil. As mobilizações sociais não se reduzem a eventos específicos, mas são processos permanentes de articulação, construção de propostas e incidência política, com vistas à garantia e ampliação de direitos e de políticas públicas. O orçamento participativo é um espaço de participação da sociedade civil organizada no que se refere à definição de prioridades e recursos a serem destinados à sua implantação: "Possibilita que a população debata sobre suas necessidades, acesse informações, discuta sobre o orçamento público e decida sobre prioridades de investimento, além de controlar o poder público sobre sua execução" (MACHADO, 2012, p. 65).

Os movimentos sociais, organizados no meio urbano e rural apresentam diferentes configurações[6]. Movimentos sociais "clássicos" estão voltados às lutas vinculadas à contradição entre capital e trabalho (MONTAÑO, 2011). Já os chamados Novos Movimentos Sociais (NMS), que têm origem a partir do século XX, podem apresentar uma dupla perspectiva: de complemento ou como alternativa às lutas de classe. Independentemente da sua configuração, os movimentos sociais apresentam-se como espaços de participação e

[6] Para aprofundamento do tema, sugerem-se as obras de GOHN, Maria da Glória. O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008. (Coleção Questões da Nossa Época: v. 123); GOHN, Maria da Glória. Teoria dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos. 9ª ed. São Paulo: Loyola, 2011; GOHN, Maria da Glória. Novas teorias dos movimentos sociais. 3ª ed. São Paulo: Loyola, 2010; MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO. Estado, classe e movimento social. São Paulo: Cortez, 2010 (Biblioteca Básica do Serviço Social, v. 5).

incidência política. Outro espaço de participação são os fóruns da sociedade civil. Estes, assim se constituem:

> Espaços amplos, plurais e dinâmicos, de adesão voluntária e cidadã, que congregam pessoas, movimentos sociais, entidades e organizações da sociedade civil a partir de um tema específico, tendo em vista a defesa de direitos e de políticas públicas (MACHADO, 2012, p. 67).

São espaços públicos que possibilitam a participação da sociedade civil organizada. Também contribuem para qualificar a participação deste segmento nos conselhos gestores "a fim de que estes tenham maior representatividade na sua composição e legitimidade nas suas deliberações" (MACHADO, 2012, p. 67).

É importante destacar que o controle social democrático se fortalece através de espaços e instrumentos de "publicização" e de processos de educação não formal e mobilização social. Notícias e informações veiculadas em jornal, rádio, televisão, internet, folhetos, materiais didáticos, entre outros, acionados individualmente ou de forma coletiva, através de entidades, organizações, movimentos sociais, contribuem para o acesso às informações e orientações acerca de direitos e políticas públicas. A educação não formal também é fundamental e, segundo Machado (2013, p. 178 -179),

> está voltada a um modelo de educação permanente, que tem raízes na metodologia da educação popular. Sua materialização ocorre através de processos educativos construídos de forma coletiva, democrática e participativa pelos sujeitos envolvidos, nos territórios onde estão inseridos.

O controle social democrático possibilita a partilha de poder e de responsabilidades entre sociedade civil e sociedade política. Representa um processo que articula espaços institucionalizados e não institucionalizados, com vistas à materialização dos direitos assegurados em lei. Conforme Machado (2013, p. 199), essas evidências contribuem para identificar que:

> 1) trata-se do controle da sociedade civil sobre as ações do Estado – o qual possibilita intervir na gestão pública; 2) traduz-se como processo de participação – através de ações, espaços e instrumentos; 3) possibilita incidir na garantia de direitos e construção de políticas

> públicas; 4) exige um processo sistemático de: elaboração, fiscalização, acompanhamento, monitoramento, execução, fiscalização e avaliação no campo das políticas públicas; 5) tem como finalidade o exercício da cidadania e da democracia participativa.

Esse tipo de controle não se restringe à fiscalização pontual ou ao controle financeiro, mas, se viabiliza através de esferas públicas democráticas, que possibilitam o "encontro" entre sociedade civil e sociedade política, com vistas à gestão do que é público, como direito de cidadania.

CONCLUSÃO

Em meio às conquistas do processo de construção do controle social democrático, na realidade brasileira, percebe-se alguns desafios, os quais podem ser identificados como fragilidade da sociedade civil quanto ao acesso as informações; descrédito dos espaços de deliberação de políticas sociais; limites referentes à apropriação teórico-prática, por segmentos da sociedade civil; e falta de transparência dos governantes, especialmente no campo das políticas públicas.

Diante dos desafios apresentados há também potencialidades que apontam para a democratização do Estado, quais sejam: "publicização" de informações; definição de prioridades a partir do conhecimento das reais necessidades da população; articulação teórico-prática sobre legislações, políticas, programas, projetos e peça orçamentária; reconhecimento do território como lócus privilegiado à materialização de direitos e de políticas públicas.

As reflexões apresentadas possibilitam afirmar que o controle social democrático, na área das políticas sociais, está em construção e deve permanecer diretamente articulado com os processos de educação não formal e mobilização social, com vistas ao alcance dos objetivos a que se propõe.

Ocorre de forma coletiva, através da formulação, deliberação, gerenciamento financeiro, acompanhamento da execução e avaliação de políticas públicas. Supõe a articulação entre espaços institucionalizados e não institucionalizados de participação, traduzindo-se como mediação necessária ao enfrentamento das desigualdades sociais e ao exercício de cidadania.

REFERÊNCIAS

ACANDA, Jorge Luis. **Sociedade civil e hegemonia.** Trad. Lisa Stuart. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.

ALVAREZ, Marcos César. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.18, nº1, p. 168-176, jan./mar. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000100020>. Acesso em: 13 outubro 2014.

ARENDT, Hannah. **A condição humana.** Tradução de Roberto Raposo. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social:** fundamentos e história. v. 2. São Paulo: Cortez, 2006 (Biblioteca Básica do Serviço Social).

BIDARRA, Zelimar Soares. Conselhos gestores de políticas públicas: uma reflexão sobre os desafios para a construção dos espaços públicos. **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 88. São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasi**l. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. **Política Nacional de Participação Social**. Brasília, 2014. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 outubro 2014.

_____. **Plenário aprova projeto que cancela a Política Nacional de Participação Social.** Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/politica/476676-plenario-aprova-projeto-que-cancela-a-politica-nacional-de-participacao-social.html>. Acesso em: 26 novembro 2014.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 8ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CORREIA, Maria Valéria Costa. A relação Estado/sociedade e o controle social: fundamentos para o debate. **Revista Serviço Social & Sociedade** – Assistência Social Políticas e Direitos, nº 77. São Paulo: Cortez, 2004.

COUTINHO, Carlos Nelson. O conceito de política nos cadernos do cárcere. In: COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréa de Paula. **Ler Gramsci, entender a realidade.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

DAGNINO, Evelina (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa.** 3ª ed. Curitiba: Positivo, 2004.

GOHN, Maria da Glória. Sociedade civil no Brasil – conceito e sujeitos atuantes. In: **Caderno Ideação. Políticas sociais para um novo mundo necessário e possível**. 1º Seminário: Balanço e Perspectivas das Políticas Sociais no Cenário Mundial Atual. Porto Alegre, 2002.

_____. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2003 (Coleção Questões da Nossa Época: v. 84).

_____. **O Protagonismo da sociedade civil.** Movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005 (Coleção Questões da Nossa Época: v. 123).

GRAMSCI, Antônio. **Maquiavel.** Notas sobre o Estado e a política. v. 3. 3ª ed. Edição e tradução: Carlos Nelson Coutinho. Coedição: Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

MACHADO, Loiva Mara de Oliveira. **Políticas sociais e seguridade.** Canoas: Ed. Ulbra, 2010.

_____. **Controle Social da Política de Assistência Social:** Caminhos e Descaminhos. Porto Alegre:Edipucrs, 2012.

_____. **Sociedade Civil e Esfera Pública:** a participação social em debate (tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – PUC/RS. Porto Alegre: PUC/RS, 2013.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO. **Estado, classe e movimento social**. São Paulo: Cortez, 2011 (Biblioteca Básica do Serviço Social, v. 5).

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil:** temas éticos e políticos da gestão democrática. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

PEDRINI; Dalila Maria; ADAMS, Telmo; SILVA, Vini Rabassa da. Controle social e fortalecimento da democracia participativa. In: PEDRINI, Dalila Maria; ADAMS, Telmo; SILVA, Vini Rabassa da (orgs). **Controle social de políticas públicas:** caminhos, descobertas e desafios. São Paulo: Paulus, 2007.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. **Política Social: Temas & Questões.** São Paulo: Cortez, 2008.

RAICHELIS, Raquel. Organização e gestão das políticas sociais no Brasil – Desafios da gestão democrática das políticas sociais. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social.** Módulo 3. Brasília: UNB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

_____. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social:** caminhada da construção democrática. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

ROJAS COUTO, Berenice. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira:** uma equação possível? 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo dicionário de economia, organização e supervisão**. 12ª ed. São Paulo: Editora Best Seller, 2003.

SERRA, Rose M. **Crise de materialidade no Serviço Social:** repercussões no mercado profissional. São Paulo: Cortez, 2000.

SIMIONATTO, Ivete. Estado e sociedade civil em tempos de globalização: reinvenção da política ou despolitização? **Ágora**, Rio de Janeiro, nº 39, p. 01-21, 2006.

TELLES, Vera da Silva. **Pobreza e cidadania.** São Paulo: USP, Curso de Pós-Graduação em Sociologia: Ed. 34, 2001.

CAPÍTULO 5

Reflexões sobre o marco regulatório de acesso a recursos públicos pelas Organizações da Sociedade Civil Brasileira

Mauri J. V. Cruz[1]

"Todo ser humano tem direito à associação para fins pacíficos."
Declaração Universal dos Direitos Humanos – Art.20

INTRODUÇÃO

O presente texto pretende propor uma breve reflexão sobre o resultado do processo de mobilização das organizações sociais brasileiras para a conquista de um marco jurídico próprio, visando o seu fortalecimento como verdadeiros institutos da democracia no país. Breve porque vários poderiam ser os aspectos e âmbitos a serem abordados, mas, em função do pouco tempo, prioriza-se a análise dos resultados obtidos até este momento do processo, qual seja, a aprovação da Lei Federal 13019, de agosto de 2014[2], e o estágio da negociação de sua regulamentação.

Inicialmente, a intenção era produzir um trabalho conclusivo, já tendo sido publicada a regulamentação e finalizado o processo de detalhamento da aplicação da referida lei com os modelos de termos e definição do passo a passo a ser realizado por cada partícipe da parceria. Infelizmente, em medida provisória publicada em 29 de novembro de 2014 –, a presidenta da República prorrogou o início de vigência da lei para agosto de 2015. Abrindo, assim, mais espaço para que a discussão sobre a sua regulamentação possa se dar. Para alguns, a ampliação do prazo representa a possibilidade de correção

[1] Advogado socioambiental com especialização em Direitos Humanos (UFRGS/ESMPU). Diretor regional da Abong. Professor de pós-graduação em Direito à Cidade e Mobilidade Urbana.

[2] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l13019.htm>. Acesso em: 10 setembro 2014.

de equívocos que foram enxertados na lei e que se pretende tratar nesta reflexão. Para outros, no entanto, a prorrogação pode abrir a possibilidade de o Congresso rever as conquistas, retornando ao estágio anterior, o que seria um grave retrocesso.

Para o que interessa neste artigo, que é a produção desta reflexão, o resultado é uma análise inacabada, porque não há como dizer, de forma cabal, se os receios ou as expectativas positivas realmente irão se concretizar. Em algum grau, essa reflexão se dará no campo das hipóteses. Apesar disso, como se sabe, toda reflexão não se esgota em si mesma e, se bem feita, é uma provocação para que novas abordagens e perspectivas possam ser suscitadas.

BREVE HISTÓRICO

É difícil definir quando surgiram as primeiras organizações sociais[3] na sociedade brasileira. Alguns historiadores remontam aos últimos anos do Brasil Colônia e outros, aos primeiros da República. Certo é que, no período da ditadura militar, iniciada em 1964, com o fechamento do Congresso e com a repressão aos partidos políticos e aos sindicatos, restou como instrumento de luta e resistência o trabalho das organizações sociais. Estas, desde aquela época, já possuíam profundo enraizamento no seio da sociedade, em todas as classes sociais. Foi com base nessa discreta existência e, por que não dizer, difusa atuação que puderam, lentamente e de forma consistente, contribuir para um processo de reflexão e organização pela base. No sentido de apoiar os demais movimentos, salvando e protegendo as pessoas perseguidas e criando um lastro social de resistência cidadã.

[3] Nota das organizadoras: Essa é uma forma genérica de referir-se às organizações da sociedade civil que incidem no social, não tratando da qualificação de entidades como 'organizações sociais' - Lei Federal 9637/98.

Fato é que, apesar de sua existência histórica na sociedade brasileira, e de seu papel fundamental na luta contra a ditadura, a literatura e os próprios analistas políticos nunca haviam dado uma importância para esse segmento como campo político. No geral, as organizações eram vistas com parte de outro sujeito, como, por exemplo, organizações religiosas ou ligadas a determinado grupo social.

Foi na Conferência das Nações Unidas pelo Meio Ambiente, a Eco92, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, que primeiro se tratou das organizações não governamentais como campo político. As chamadas "ONGs" tiveram papel de destaque como sujeitos na defesa dos direitos a um meio ambiente saudável para todos. Por isso, pode-se dizer que, do ponto de vista da luta social, as organizações da sociedade civil foram incorporadas às análises da correlação de forças como atores políticos próprios somente a partir dessa época.

Logo a seguir, já em 1995, com a posse do então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, abre-se um novo cenário. A primeira-dama, Ruth Cardoso, cria a chamada Comunidade Solidária e convida os vários segmentos das organizações não governamentais para compor um movimento de solidariedade no país; Por outro lado, o governo federal assume uma agenda neoliberal de enxugamento do aparelho estatal, buscando reduzir custos e diminuir o tamanho do Estado.

Esses dois fatores do contexto, embora contraditórios, acabaram por se retroalimentar na medida em que as áreas que mais sofreram o impacto da visão neoliberal, as chamadas áreas sociais, foram sendo reduzidas ou até mesmo eliminadas do aparelho público. Por terem sido reconhecidas como sujeitos políticos, as organizações da sociedade civil foram convidadas a ocupar esse espaço através do repasse de recursos na forma de convênios.

Nessa época surge também a primeira tentativa do governo federal de criar um marco jurídico para esse segmento: em 1999, é aprovada a Lei 9790[4], criando a figura das organizações da sociedade civil de interesse público, as conhecidas Oscips. No entanto, estas nasceram com uma marca negativa muito forte, fato que resultou numa adesão praticamente nula por parte da maioria das organizações sociais existentes. Isso porque, sem ser resultado de um amplo debate e, principalmente, por ter um caráter intervencionista sobre as mesmas, as Oscips caracterizavam as organizações de interesse público como se fossem paraestatais, passíveis de serem controladas pelo aparelho público. E a alegada facilidade de acesso a recursos públicos, após a adesão fornecida pelo Ministério da Justiça, nunca se concretizou. Foi praticamente inexistente o resultado prático da referida lei, porque introduziu o ônus do controle[5] público sobre as organizações sem garantir o acesso de forma efetiva aos recursos públicos.

Com a ascensão de um governo federal na contramão do neoliberalismo, em 2003, surgiu no contexto das organizações sociais uma grande expectativa de finalmente ser conquistado um necessário e tardio reconhecimento por parte do Estado. Apesar da sinalização do presidente Lula, em várias oportunidades, de que o governo federal iria dedicar tempo a essa pauta, a verdade é que, passados os oito anos, nada se fez no âmbito da constituição de um marco jurídico de fortalecimento desse campo político. Por outro lado, com o governo federal direcionando enormes volumes de recursos para as áreas sociais, as parcerias entre o Estado e as organizações sociais, em todas as áreas e em todas as regiões, multiplicaram-se, ocupando um papel estratégico na execução das políticas públicas. Por isso, as parcerias entre o

[4] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm>. Acesso em 10 setembro 2014.

[5] Nota das organizadoras: O autor não se refere 'controle social' como "ato de controlar aquilo que é de interesse da sociedade, que é de interesse público, ou seja, de todas e para todas as pessoas. É necessário que o controle sobre o que é de interesse público seja realizado pelo público, ou seja, com a participação de todos, a partir de processos democrático", conforme trazido por Machado, no capítulo 4 desse livro.

governo e as organizações da sociedade civil viraram alvo da oposição política, que passou a executar uma sistemática e permanente campanha difamatória com denúncias que visavam à criminalização do trabalho realizado.

Por toda essa trajetória, a iniciativa da presidenta da República, Dilma Rousseff, foi, em si, um grande avanço. Na medida em que constituiu, no início do seu mandato um grupo de trabalho paritário entre o governo e as organizações da sociedade civil para a elaboração de um marco regulatório sobre as formas e instrumentos de acesso a recursos públicos. Mais do que isso, é louvável que, após um processo de diálogo e de aproximações de interesses entre os técnicos das áreas públicas afins e das múltiplas realidades da sociedade civil organizada, o grupo de trabalho tenha conseguido produzir um anteprojeto capaz de enfrentar, de forma mínima, os principais entraves legais na relação entre o Estado brasileiro e as organizações sociais. E, finalmente, o fato de esse projeto ter sido apreciado e aprovado pelo Congresso Nacional com poucas, embora preocupantes, emendas deve ser considerado como uma grande vitória. Inconclusa, ainda, porque, como se sabe, o tom da regulamentação ainda não foi enunciado, mas, mesmo assim, essa vitória deve ser consolidada e comemorada.

O STATUS QUO ANTE

"XVII – É plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar."
Constituição Federal, Art. 5º

Mas o que precisava ser mudado mesmo? Quais eram os temas que mais preocupavam as organizações sociais e que comprometiam a qualidade da relação com o Estado? Nem que seja por um motivo de sistematização

histórica, é necessário que seja dedicado um tempo para responder a essas questões.

A primeira questão importante diz respeito ao instrumento utilizado para a celebração da parceria entre o poder público e as organizações sociais: o convênio. Prática comum no estabelecimento de responsabilidade mútua entre entes públicos, o advento do convênio popularizou-se como *modus operandi* na transferência voluntária de recursos públicos. A base legal passou a ser um conjunto de normas infralegais[6] criadas, a princípio, para regular a relação entre dois entes públicos e não entre o público e o privado.

Talvez daí resulte o maior número de problemas que surgiram na prática quotidiana da gestão dos convênios, quais sejam:

(a) necessidade de participação da organização social no aporte de recursos através de contrapartida financeira;

(b) impossibilidade da utilização de recursos do convênio para suporte de despesas com pessoal da própria organização;

(c) ausência de condições para utilização de recursos dos convênios para pagamento de despesas ordinárias de manutenção da infraestrutura da organização;

(d) obrigatoriedade de a organização social seguir um rol de procedimentos administrativos como se órgão público fosse, tais como licitação para contratação de pessoas, para aquisição de bens e para serviços nos limites determinados para a administração direta;

(e) impossibilidade da utilização dos recursos do convênio para pagamento de tributos e despesas legais;

(f) indefinição sobre o destino dos bens adquiridos durante o convênio;

[6] Cartilha da Plataforma da Sociedade Civil sobre o PL 7168/2014 (ABONG, 2014).

(g) ausência de normas e regras referentes à prestação de contas e às obrigações do ente público em relação à garantia das condições mínimas de funcionamento da organização social;

(h) ausência de prazos para análise, aprovação ou rejeição da prestação de contas, gerando prejuízos às organizações sociais quando a cobrança de informações ocorria após vários anos da execução do convênio;

(i) análise da prestação de contas e da própria execução do convênio por parte da administração direta e dos órgãos de controle público, com base em analogias e interpretação das normas infralegais, gerando mais de uma interpretação legal para casos similares, entre outros problemas.

Essa condição de insegurança jurídica e de permanente criminalização da ação de várias organizações sociais levou-as ao distanciamento da possibilidade de parceria com o poder público. Inúmeras instituições também se viram incapazes de atender às imposições de órgãos públicos. Atualmente, há milhares de contenciosos jurídicos tramitando no âmbito da análise administrativa, nas esferas federal, estaduais e municipais, e outro volume expressivo de processos em tramitação nos órgãos de controle. Sem falar de processos judiciais que visam à devolução de recursos ou ainda à condenação de gestores públicos e de dirigentes de organizações sociais. Esse passivo levará um longo tempo para ser equacionado. No entanto, com a sanção e publicação da Lei Federal 13.019, de 31 de julho de 2014, abriu-se uma nova era na relação entre o poder público e as organizações sociais no tocante à realização de parcerias em prol do bem comum.

SOBRE A NOVA ORDEM JURÍDICA – PRESSUPOSTOS LEGAIS

"XIX – A criação de associações e, na forma da lei, de cooperativas independe de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento."
Constituição Federal, Art. 5º

É inequívoco que a maior conquista materializada pela nova lei seja o reconhecimento das organizações da sociedade civil como sujeitos coletivos fundamentais para a democracia e cidadania no Brasil. Ao estabelecer uma norma própria[7] de acesso a recursos públicos, tendo como base os fundamentos da gestão pública democrática, a participação social e o fortalecimento da sociedade civil, é um enorme passo na ampliação e consolidação da democracia.

Esses fundamentos, somados aos princípios já existentes no ordenamento jurídico nacional – transparência na aplicação dos recursos públicos, legalidade, legitimidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade, eficácia e eficiência –, formam um conjunto de pressupostos que passam a nortear de forma plena a parceria entre o ente público e a sociedade civil através de suas organizações.

Nesse mesmo sentido, a nova norma busca dar materialidade a esses fundamentos, quando orienta que as diretrizes do novo regime jurídico[8] (Art. 6º) devem buscar: a promoção, o fortalecimento, a capacitação e o incentivo às organizações da sociedade civil; a prioridade dos resultados e não dos meios. Essa última diretriz é de suma importância porque possibilita o reconhecimento da profunda diversidade de realidades que enfrentam no dia a dia, o que exige uma constante adaptação de metodologias, técnicas de abordagem e solução de problemas que não podem ser previstos nas fases de preparação e planejamento. Por outro lado, retira o foco do controle público

[7] Artigo 5º da Lei Federal 13019/2014

[8] Artigo 6º da Lei Federal 13019/2014

unicamente sobre os procedimentos, passos burocráticos e administrativos, centrando a análise sobre os resultados pretendidos quando da celebração da parceria.

São inúmeros os casos em que o trabalho das organizações sociais recebeu menção de louvor do gestor público pelos brilhantes resultados alcançados, mas, posteriormente, as prestações de contas não foram aprovadas por problemas burocráticos ou formais. Essa mudança, portanto, não é semântica e, se realmente aplicada na análise dos resultados, irá forçar a qualificação metodológica das organizações na solução do imenso passivo social ainda existente no país.

Ainda no âmbito dos pressupostos legais, é fundamental que se ressalte o fato de que, por posicionamento unânime das organizações da sociedade civil participantes do processo, foi garantida na lei que a única forma de acesso aos recursos públicos é através de chamada pública. Dessa forma, não será possível o estabelecimento de qualquer privilégio ou apadrinhamento político em nenhum nível. Mais que isso, as organizações terão de estar com todas suas obrigações legais em dia e não poderão possuir em seus quadros dirigentes ligados a gestores públicos ou condenados por improbidade administrativa nos mesmos termos da legislação eleitoral no que se refere à ficha limpa. São medidas óbvias, mas que ressaltam o interesse de que os recursos públicos tenham realmente o destino e o papel que todos desejam, qual seja, a melhoria da qualidade de vida da maioria da população brasileira.

DOS NOVOS INSTRUMENTOS

"XIX – As associações somente poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, trânsito em julgado."
Constituição Federal, Art. 5º

Como já referido anteriormente, o instrumento adotado para a celebração da parceria entre os órgãos públicos e as organizações da sociedade civil, no caso, os convênios, não é adequado para esse fim. Essa inadequação, que persistirá até agosto de 2015, reside no fato de que os convênios foram concebidos para que dois entes públicos se reunissem a fim de realizar um objeto que não fosse de sua natureza cotidiana. Por isso, nenhum deles deve beneficiar-se do resultado de forma direta. Situação totalmente adversa daquela que aproxima o poder público de uma organização da sociedade civil justamente porque possui capacidades, competências e realizações que interessam ao órgão público. Por isso, este pretende apoiá-la, fortalecê-la, fomentá-la, incentivá-la e ampliá-la. O resultado da parceria deve representar o fortalecimento de um dos sujeitos da relação, no caso, as organizações da sociedade civil. E era esse resultado que os convênios, por sua gênese, sempre tentaram impedir.

A nova ordem jurídica resolve definitivamente essa contradição, criando dois instrumentos distintos: (a) o **termo de colaboração**[9]**,** utilizado quando a iniciativa da parceria nasce no seio da administração pública para a realização de uma política pública a ser executada, acompanhada, pesquisada ou mesmo avaliada pela organização da sociedade civil; e o **termo de fomento**[10]**,** utilizado quando a iniciativa da parceria parte da própria organização da sociedade civil, visando à ampliação ou consolidação de uma política já em andamento ou que será criada.

Nota-se que, nesse caso, a nova lei buscou deixar bastante claro quando a parceria ocorre na execução de uma política pública existente, de responsabilidade da própria administração pública; ou quando o objetivo é apoiar uma ação da própria organização e que tem interesse público, mas não uma obrigação pública.

[9] Inciso VII do Artigo 2º da Lei Federal 13019/2014

[10] Inciso VIII do Artigo 2º da Lei Federal 13019/2014

Para ficar mais claro, pode-se usar um exemplo bem atual, que é o tema dos refugiados. É inequívoca a obrigação do Estado brasileiro, por força de tratados e acordos internacionais, de dar assistência aos refugiados em situação de residência legalizada, em processo de legalização ou mesmo em situação clandestina ou irregular. São conhecidas, também, aquelas organizações da sociedade civil que, por definição e vocação institucional, atuam há décadas nesse tema. Aqui cabe um termo de colaboração, porque a competência e a responsabilidade são públicas; no entanto o Estado não possui os meios e nem mesmo a metodologia para sua execução. O processo de apoio à organização, inserção social, capacitação para o trabalho, legalização e incorporação à sociedade tem sido realizado de forma exitosa por várias organizações sociais.

Há situações, por outro lado, como é o caso do trabalho de recuperação e reconstrução cultural das tradições dos povos ciganos, por exemplo, em que não é possível se determinar a obrigação do Estado brasileiro. Embora seja inequívoca a sua importância para garantir os direitos humanos, econômicos, sociais e culturais desse povo ancestral e que perambula, até os dias de hoje, por nossas cidades. Nesse caso, havendo organização da sociedade civil que atue nessa área, cabe um termo de fomento visando a dar condições para que essa atividade seja realizada, recuperando a autoestima desse povo que tem um papel na formação de nossa cultura.

É Importante ressaltar que, como em qualquer uma das hipóteses, a celebração do termo será precedida de chamamento público. Haverá comissão de seleção, as organizações participantes deverão comprovar estarem em condições de atender aos dispositivos da nova lei e a iniciativa será sempre da administração pública, que deverá definir as áreas de abrangência, o volume de recursos, os critérios de acesso e os resultados a serem mensurados.

Finalmente, deve ser dada ênfase à necessária publicidade e divulgação dos chamamentos públicos e das formas de controle público e social que serão

implementados para que a sociedade como um todo possa acompanhar e fiscalizar a execução desses termos. Ampliando, dessa forma, a participação social sobre esses novos instrumentos.

A EXECUÇÃO E AVALIAÇÃO

"XX – Ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado."
Constituição Federal, Art.5º

Referente ao aspecto da execução e avaliação, houve uma profunda mudança, que trará, no médio prazo, os principais resultados positivos. Na situação anterior, quando a relação entre a administração pública e a organização social era regulada pelos convênios, dadas a rigidez do instrumento e a excessiva importância os detalhes burocráticos, todo processo de execução era permeado por um desvirtuamento de finalidade.

Nessa nova situação, embora não se deva abrir mão da transparência, lisura e respeito aos princípios que norteiam a gestão pública, haverá uma maior coerência entre os meios e os objetivos da parceria na execução do termo. Isso porque o foco é o resultado final pretendido, e a análise dos procedimentos administrativos e burocráticos deve ser feita e estar submetida a esse fundamento.

Da mesma forma, o processo de avaliação e de prestação de contas terá uma nova abordagem. O que o avaliador terá em mente é se os resultados prometidos e almejados foram alcançados. Nesse sentido, os resultados, as metas e os indicadores de resultados terão enorme importância. Resultados evasivos e pouco precisos não poderão ser utilizados porque dificultarão uma avaliação real da alteração realizada.

Outra mudança fundamental é a delimitação de prazos para que a análise da prestação de contas[11] seja realizada e uma hierarquia de importância de acordo com o valor repassado, fazendo com que se dê maior atenção aos repasses mais vultosos e maior celeridade àquelas pequenas parcerias. Nesse aspecto, pelo que se abstrai das informações dos agentes públicos envolvidos no tema, o atual Sistema de Convênios do Governo Federal (Siconv)[12] será mantido apenas para atender às parcerias entre os entes públicos federados, e não pelas organizações sociais. No entanto, será construído outro sistema informatizado para atender aos novos instrumentos, os termos de colaboração e de fomento. Provavelmente, nos mesmos moldes do Siconv, somente com outro nome e formato.

DOS EXCESSOS DA NOVA LEI

"XXI – As entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial e extrajudicialmente."
Constituição Federal, Art.5º

Pelo dito até agora, deve ter ficado claro para o leitor que o objetivo da Lei Federal 13019/2014 é o controle sobre o acesso aos recursos públicos. Objetivo este que não pode ser confundido com o 'controle' das organizações da sociedade civil. E não há meio termo nessa questão. Ninguém ousaria colocar sob risco a liberdade de organização da sociedade muito bem expressa na Constituição Federal, em seus incisos XVII, XVIII, XX e XIX do artigo 5º. Nesse sentido, alguns artigos inseridos na nova lei devem ser revistos, suprimidos ou, no mínimo, ter restringida sua eficácia através da norma

[11] Artigo 71 da Lei Federal 13019/2014

[12] Para maiores informações: <https://www.convenios.gov.br/siconv/secure/entrar-login.jsp>.

regulamentadora. Isso porque interferem na autonomia e na liberdade das organizações sociais.

Uma dessas inferências é a obrigação de a organização da sociedade civil indicar um dirigente[13] para responder de forma solidária pelo cumprimento das metas pactuadas. Ora, ao assinar o termo, as duas organizações, a pública e a privada, estarão assumindo as responsabilidades civis e criminais. E, tratando-se de responsabilidade e de recursos públicos, as organizações e seus dirigentes responderão civil e criminalmente por ação, omissão, imperícia, negligência ou mesmo por ação de improbidade administrativa. Todas essas imputações continuam vigentes e aplicáveis àqueles que pactuarem os referidos termos. Sendo assim, é um despropósito tal obrigação, beirando uma suspeição prévia das organizações da sociedade civil. Tal exigência deverá ser revisada ou sua aplicação será suspensa.

Outra questão que trouxe profunda preocupação e que extrapola o sentido da lei é a obrigatoriedade de constar nos contratos com terceiros[14] o direito dos servidores públicos e dos órgãos de controle de acessarem os documentos e registros contábeis dos contratados. Essa interferência é injustificada e, novamente, parte de uma lógica de criminalização das organizações. Ora, se o ente público deseja informações, deverá solicitá-las na forma adequada e, caso não seja atendido, tomar as medidas administrativas, judiciais ou criminais cabíveis.

Finalmente, e talvez a situação mais grave, é o dispositivo que visa a permitir que o ente público possa realizar uma intervenção[15] na organização da sociedade civil, sem autorização judicial, alegando a necessidade de manutenção do atendimento dos objetivos pactuados. Novamente, a pretensão do ente público extrapola qualquer lógica de parceria porque não

[13] Artigo 37 de Lei Federal 13019/2014

[14] Inciso XVIII do Artigo 42 da Lei Federal 13019/2014

[15] Artigo 62 da Lei Federal 13019/2014

se justifica em nenhuma hipótese se estabelecer, numa parceria, a supremacia de um parceiro em relação ao outro. Pior que isso, se mantido esse dispositivo, permitirá que os órgãos públicos intervenham nas organizações da sociedade civil sem qualquer autorização legal e em total desrespeito à Constituição Federal.

É para evitar esse tipo de abordagem que, em todas as manifestações acerca desse tema, os representantes da sociedade civil sempre fizeram questão de reafirmar que o marco jurídico pretendido é aprimorar e ampliar o controle e a transparência na gestão dos recursos públicos e não das organizações sociais. Caso contrário, se estará colocando em risco a própria democracia brasileira.

CONCLUSÃO

Como dito inicialmente, o presente texto se propôs a uma breve reflexão sobre o tema da regulamentação do acesso a recursos públicos pelas organizações da sociedade civil. Uma abordagem mais ampla e conclusiva dependerá do resultado da regulamentação que foi postergada para agosto do próximo ano. No entanto, o tema está na agenda nacional e deverá seguir mobilizando a todos para que se possa produzir a eficácia esperada.

A questão central a ser reconhecida é que o Brasil segue em seu longo processo de aprofundamento da democracia. O reconhecimento da importância das organizações da sociedade civil é mais um passo nesse sentido. Era uma lacuna que faltava e que está sendo suprida neste momento histórico. Haverá, ainda, um longo caminho a ser percorrido. O desafio da regulamentação tomará toda a atenção e cuidado nos próximos meses. Depois, a utilização diária irá suscitar novas questões, novos entraves e problemas que requererão ajustes e adequações. A própria interpretação do poder

judiciário em cada caso concreto irá moldando a norma e dando-lhe um significado próprio. Mas nada disso poderá suprimir a essência, que é o reconhecimento do papel e da importância de organizações da sociedade civil atuantes, autônomas e fortes.

Finalmente, é preciso reconhecer que muitas das políticas públicas que hoje são implementadas com sucesso, e que estão contribuindo para a superação da fome, da miséria, com enfrentamento do tema das desigualdades, nasceram na ação prática e cotidiana das organizações da sociedade civil. Posteriormente, foram sendo reconhecidas e incorporadas pelo Estado. Isso nos autoriza a supor que, com a ampliação do acesso a recursos e com o consequente fortalecimento dessas organizações, o enfrentamento das causas das desigualdades e a ampliação do conceito de cidadania poderão ser concretizados em menor tempo. Oxalá, essa mudança siga seu rumo sem retrocessos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Acesso em: 10 setembro 2014.

BRASIL. Lei Federal nº 9790, 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm>. Acesso em: 10 setembro 2014.

PLATAFORMA DA SOCIEDADE CIVIL. Cartilha PL 7168/2014 - construindo uma sociedade civil autônoma e transparente. Abong, 2014. Disponível em: <http://observatoriosc.files.wordpress.com/2014/05/cartilha_mr.pdf>. Acesso em 09 abril 2014.

PARTE 2

Apreensão e análise de experiências oriundas da gestão público-privada nas políticas sociais: a assistência social, a educação e a saúde em debate.

CAPÍTULO 6

As entidades sociais privadas e sua atuação na política de assistência social: um movimento de transformação

Maria da Glória de Paula[1]

INTRODUÇÃO

O presente capítulo tem por objetivo apresentar alguns resultados do estudo sobre as potencialidades e os desafios vivenciados pelas entidades sociais privadas da região Partenon, de Porto Alegre (RS), no processo de operacionalização da assistência social no contexto do Suas (Sistema Único de Assistência Social). A finalidade é identificar suas contribuições para a garantia de direitos. As reflexões apresentadas são um recorte da pesquisa de Mestrado em Serviço Social, realizada no período de 2012-2013. No referido estudo, os participantes da pesquisa foram trabalhadores, usuários e gestores, vinculados a cinco entidades sociais da referida região de abrangência.

No contexto do Suas, por 'entidades sociais' entende-se as pessoas jurídicas, de direito privado, sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos pela Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), bem como aquelas que atuam na defesa e garantia de direitos (CNAS, 2013). Essas entidades compõem o conjunto de instituições da sociedade consideradas de interesse público. Possuem uma natureza diferenciada à do Estado e do Mercado, enquanto são agentes de direito privado, contudo, de finalidade pública.

[1] Mestre em Serviço Social (PUC/RS). Assistente social na Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC).

Trata-se de uma combinação resultante da conjunção entre o "público" e o "privado" (FERNANDES, 1994).

A partir de 1988, com a promulgação da atual Constituição Federal, a assistência social adquiriu caráter de direito social, e foi definida como política pública de seguridade social (MENDES, 2009). Como direito social, visa à realização da igualdade, pressupondo a expansão de serviços públicos tendo em vista que decorre do entendimento de que as desigualdades sociais são de caráter estrutural, gestadas na sociedade capitalista (COUTO, 2004, p. 48). Sua efetivação depende da intervenção do Estado e vincula-se às condições econômicas e à base fiscal estatal. Nesse sentido, a assistência social passou a dispor de objetivos, princípios, funções, características, organização e orçamento próprios, diferenciando-se das práticas de *caridade* e *filantropia* até então exercidas no âmbito, não só, da iniciativa privada.

O reconhecimento e a regulamentação da assistência social como direito do cidadão apontam para a superação das práticas pontuais, imediatistas, descontinuadas, realizadas majoritariamente com sobras de recursos (MESTRINER, 2001). A proposta adquire caráter político, pressupondo, além de provisões materiais e ações emergenciais, a promoção da cidadania, da autonomia dos sujeitos, sua participação e mobilização na luta por direitos e superação das desigualdades, passando a ser este o papel dos órgãos que atuam nesta área:

> A lei vincula, assim, entidades não lucrativas e de fins públicos de assistência social não mais na relação de clientelismo, de favores e de interesses pessoais, mas sob novo paradigma – o da participação numa política efetivadora de direitos aos cidadãos (MESTRINER, 2001, p. 47).

Nessa perspectiva, a efetivação da assistência social apresenta-se como um desafio também às entidades sociais, pressupondo um movimento de superação, do assistencialismo ao direito social; do amadorismo ao profissionalismo; da improvisação ao planejamento das ações, entre outros, dando novo enfoque ao trabalho desenvolvido. Ao ser inclusa no campo da

seguridade social, a assistência social caracteriza-se como um direito do cidadão; "apregoa o fim do assistencialismo e das ações paternalistas e ineficazes" (MACHADO, 2011, p. 35); busca o cumprimento da lei de forma organizada; e prevê ações planejadas, monitoradas e continuadas que desenvolvam as potencialidades da população usuária.

As definições da Constituição Federal de 1998 (CF/1988) e da Lei Orgânica de Assistência Social de 1993 (Loas/1993) apontam mudanças referentes à concepção de assistência social, à sua finalidade, ações, provisões, à relação a ser estabelecida com os usuários dos serviços socioassistenciais, entre outras. Requerem das instituições públicas e privadas adequações jurídicas, administrativas, técnicas, posicionamento ético-político, que permitam desenvolver um trabalho na perspectiva da cidadania.

Essas mudanças têm gerado questionamentos sobre a capacidade de as entidades privadas contribuírem ou não para a garantia de direitos, tendo em vista o seu enraizamento nas práticas tradicionais de assistencialismo e o seu caráter privado. Pois a existência do espaço público está relacionada diretamente com a formação de uma cultura agregadora e compartilhada entre os cidadãos. Tem como perspectiva a universalidade, envolvendo os interesses coletivos, "tem uma visibilidade pública, transparência, envolve o controle social, a participação e a democratização" (YAZBEK, 2004, p. 26). O risco do privado é deixar de representar o interesse coletivo para representar a si mesmo, seus interesses individuais, corporativos. Nesse aspecto, surge uma "tensão entre interesses públicos e privados, principalmente quando se refere à distribuição de riqueza ou renda" (MARTINELLI, 2011, p. 38).

Tudo isso coloca em xeque o lugar das entidades que atuam na área da política pública em questão, gerando disputas entre interesses públicos e privados. Considerando-se que os valores culturais e religiosos da sociedade de cada época, bem como a prolongada ausência do Estado ou sua presença insuficiente na atenção às necessidades básicas da população, deram lugar às

iniciativas de caráter privado, as quais são cada vez mais crescentes. Cabe esclarecer ainda que as práticas assistencialistas representam uma realidade que perpassa o histórico próprio da assistência social brasileira, e não excepcionalmente das entidades privadas. Nesse sentido, tais práticas atravessam a atuação, também, das instituições públicas estatais.

Para dar conta do debate, no primeiro momento apresenta-se uma breve contextualização histórica da relação intrínseca entre a assistência social e as entidades sociais privadas, bem como o processo de consolidação e legitimação destas. Em segundo, a partir dos resultados da pesquisa, propõe-se uma análise e reflexão sobre como as entidades conduzem seu trabalho e quais as possibilidades de contribuição para garantia de direitos.

A ASSISTÊNCIA SOCIAL ANTES E DEPOIS DE 1988: A RELAÇÃO DO ESTADO COM AS ENTIDADES SOCIAIS PRIVADAS

Prévio a 1988, a assistência social não era concebida nem praticada na perspectiva da promoção da cidadania, como é proposto na atualidade. O que havia eram ações de "ajuda aos necessitados", motivadas pelo dever moral e/ou religioso de indivíduos ou instituições pertencentes às classes mais abastadas da sociedade (SPOSATI, 2008). Contudo, não desmerecendo a relevância e legitimidade do trabalho social desenvolvido no passado, atualmente tais práticas não respondem às demandas da sociedade vigente, uma vez que "não concretizavam direitos". A partir de um percurso histórico, é possível dizer que a assistência social tem sua origem nas práticas assistencialistas, sendo esta sua forma inicial. O assistencialismo trata-se de um "componente histórico, como antecedente nodal à consolidação da assistência social como política pública" (PEREIRA, 2014, p. 20).

O quadro a seguir ilustra o percurso sócio-histórico das entidades sociais no Brasil e seus variados tipos de regulação.

Quadro 1 – O histórico das organizações sociais no Brasil e seus variados tipos de regulação

Período	Tipos de organizações	Tipos de regulação
Imperial (até 1889) - Filantropia caritativa: assistência e repressão	Obras pias - Atendimento conjunto (uma só massa) a órfãos, inválidos, enfermos, delinquentes, alienados	Religiosa - Testamentos, subscrições e auxílios provinciais (pela junta da Fazenda Nacional ou Câmara Municipal do Império)
Primeira República (1889 a 1930) -Filantropia higiênica: assistência, prevenção e segregação	Obras sociais - Atendimento por especialidades para: • Crianças – asilos, orfanatos e internatos. • Velhos e inválidos – asilos • Alienados – hospícios • Mendigos – asilos de mendicidade • Doentes – sanatórios, dispensários, lazaretos • Imigrantes – instituições de auxílio mútuo	Médico-religiosa -Auxílios provinciais (pela junta da Fazenda Nacional ou Câmara Municipal)
Getulismo (1930 a 1945) -Filantropia disciplinadora:enquadramento nas normas técnicas e disciplinamento dos indivíduos	Instituições assistenciais (influência das encíclicas sociais) -Materno-infantil: Hospitais, ambulatórios, postos de saúde. -Proteção à infância:orfanatos, creches, internatos. -De educação: educandários, de assistência pré-primária, primária, profissionalizante, educação de anormais, educação e reeducação de adultos -Proteção a jovens: organizações da juventude, escolas profissionais. -De auxílio mútuo: instituições étnicas e de categorias profissionais Estatais: Departamento de Assistência Social de São Paulo – 1935 SAM – Serviço de Assistência ao Menor – 1941 - Formação: Centro de Estudos e de Ação Social, Escolas de Serviço Social, Movimento Católico Laico, Ação Católica, círculos operários,	Estatal -Constituição Federal de 1934 • Presidente da República: contribuições à caridade oriundas de taxas alfandegárias a bebidas alcóolicas e embarcações • Ministério da Justiça e Negócios Interiores Caixa de Subvenções (31/8/31) Certificado de utilidade pública (28/8/35) • Ministério da Educação Criação do CNSS (1/7/38) Subvenção Federal (regulamentação 25/11/35 – 1/7/38) Estatal -Constituição de 1937 Reitera o CNSS • Amplia regulamentação de subvenções

	sindicatos, centros assistenciais complementares, Instituições fomentadas pelo Estado LBA (1942), Senai (1942), Samdu (1945), instituições religiosas – protestantes, espíritas e evangélicas: albergues, centros de juventude, abrigos, instituições para deficientes físicos e mentais	• Isenção: na aplicação de tetos mínimos de salários dos funcionários (1945/46) e de imposto de renda (1943)
Estado Democrático – Populista (1946 a 1964) -Filantropia partilhada profissionalmente	Instituições criadas pelo Estado com o empresariado: -Senac (1946) -Sesc (1946) -Sesi (1946) -Movimentos comunitários	Estatal "Complexificação" da burocracia:-Registro geral de instituições (1951) -Isenção de contribuição da cota patronal previdenciária (1959) -Certificado de filantropia (1959)
Estado Autoritário (1946 a 1988) -Filantropia de clientela: assistência e repressão	Organizações sociais – influência do raciocínio técnico – vertente modernizadora do Serviço Social ante a reconceituação (1964) • Funabem/Febem – 1964 • Associações comunitárias: • Sociedades de amigos de bairro • Associações de moradores • Renovação pastoral • Comunidades Eclesiais de Base – CEBs	Estatal -Assistência por convênios -Isenção de impostos sobre importações (1965)
Transição democrática -Filantropia vigiada (1965 a 1988)	• Organizações não governamentais • Movimentos de defesa de direitos • Novos movimentos sociais	
Estado Democrático (1988 a 1999) -Filantropia democratizada	Expansão de: • Conselhos setoriais • Organizações não governamentais • Organizações civis • Centros de defesa de direitos • Fundações empresariais	Estatal -Constituição Federal de 1988 -ECA – 1990 -Loas – 1993 -Extinção da LBA/CBIA -Extinção do CNSS -Criação do CNAS -Lei do Voluntariado – 1998 -Lei da Filantropia – 1998 -Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e Termo de Parceria – 1999

Fonte: Mestriner (2001, p. 45-46).

Com base no Quadro 1, entende-se que a relevância do debate sobre a atuação das entidades sociais no âmbito da assistência social reside no fato de que esta última surge no conjunto da sociedade brasileira por iniciativas de natureza privada, tendo nas práticas de caridade e filantropia sua forma incipiente. Era exercida por pessoas voluntárias, instituições religiosas e laicas, abalizadas numa variedade de motivações, interesses e valores particulares. Desenvolveu-se "num obscuro campo de "publicização" do privado, sem delinear claramente o que nesse campo era público ou era privado" (MESTRINER, 2001, p. 17). Mais tarde, os serviços, até então assistencialistas, foram adquirindo certo caráter social público. No início, a atuação do Estado não necessariamente significou superação do assistencialismo, mas adesão a este, cuja superação encontra-se ainda em processo:

> O Estado historicamente se apropria não só da prática assistencial como expressão de benemerência como também catalisa e direciona os esforços de solidariedade da sociedade civil. [...]. Os problemas sociais eram mascarados e ocultados sob forma de fatos esporádicos e excepcionais. A pobreza era tratada como disfunção pessoal dos indivíduos (SPOSATI, 2008, p. 41).

Desse modo, a assistência adquire caráter 'social' na medida em que é relacionada à dimensão coletiva e não tanto individualizada das necessidades e demandas populacionais, conforme analisa Sposati (2008, p. 64): "O social não significa a benesse da sociedade em promover assistência. É social por dizer respeito a uma forma de se constituir em sociedade, nas relações sociais. Com isto, o social recebe uma conotação coletiva e não individualizante". Esse aspecto coletivo encontra lugar a partir do reconhecimento de que as necessidades e demandas da população, resultantes da estrutura socioeconômica, são legítimas. Tratando-se, portanto, de expressões da questão social, a qual exige a intervenção do Estado, a fim de serem superadas. Foi nesse percurso que a assistência adquiriu uma nova condição: a de politica social pública.

Nos anos 1980 o Brasil começou a sofrer os impactos da crise econômica, iniciada na Europa em 1970, que trouxe como consequência desequilíbrios macroeconômicos e de produtividade na economia internacional. Nesse período, o ideário neoliberal norteava as politicas econômicas – e sociais – de boa parte do mundo.

No cenário brasileiro, do ponto de vista social, a década de 1980 tratou-se de um período de conquistas democráticas, devido às lutas sociais e à CF/1988. Não obstante, do ponto de vista econômico, é considerada como uma década perdida, devido à interrupção do ciclo da industrialização e ao aumento da dívida externa (BEHRING, 2006). Dessa situação decorreu o desemprego estrutural; o empobrecimento da população; a exigência de maior qualificação e polivalência do trabalhador; a perda dos direitos trabalhistas; a precarização das condições de trabalho; a terceirização da mão de obra; a flexibilização e desregulamentação do Estado (POCHMANN, 2004). Isso gerou recortes de investimentos em programas sociais de saúde, saneamento, educação e habitação, "precarizando" o acesso aos direitos sociais de modo geral.

> [...] a inserção do Estado brasileiro na contraditória dinâmica e impacto das políticas econômicas neoliberais coloca em andamento processos desarticuladores, de desmontagem e retração de direitos e investimentos públicos no campo social, sob a forte pressão dos interesses financeiros internacionais (YAZBEK, 2004, p. 23-24).

Em contraposição aos avanços abalizados pela CF/1988, poucos anos depois (anos 1990) foi adotado um conjunto de reformas em prol da reestruturação do papel do Estado, apontando este "não mais como produtor de muitas ações, mas, principalmente, como gestor e repassador de recursos", dividindo sua responsabilidade com a sociedade civil (GOHN, 2008).

> O movimento de adesão ao Estado Neoliberal apoiou-se nos seguintes argumentos: que o excessivo gasto público com o social aumenta a oferta monetária e a inflação; que a regulação negativa do Estado ao mercado desestimula o capitalista a investir; e que a proteção social pública redistributiva onera as classes possuidoras, além de aumentar o consumo das classes populares, em detrimento

> da poupança interna do país. De tal modo, a solução encontrada foi a redução do Estado e de suas responsabilidades sociais (SOARES, 2012).

Desse modo, as entidades sociais privadas, de forma geral, encontram reconhecimento público por meio da aprovação das Leis do Voluntariado, das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips) e das Organizações Sociais (OSs). Ao serem incorporadas na legislação, embora privadas, passaram a adquirir certo caráter público, reconhecimento e legitimidade.

O surgimento, a consolidação e a legitimação das entidades sociais no Brasil residem numa gama de acontecimentos sócio-históricos, os quais se relacionam: à motivações particulares de instituições religiosas e laicas ou pessoas voluntárias; às demandas e necessidades sociais básicas da população; às lutas coletivas de moradores das comunidades locais e de movimentos sociais; às transformações produtivas e do mundo do trabalho; à crise econômica internacional; aos incentivos fiscais e ao processo de reestruturação do Estado brasileiro.

Desde então, o processo de transformação, reordenando a ressignificação do trabalho das entidades em questão, no que se refere às concepções e práticas de assistência social, ocorre gradualmente, conforme determinações legais, sociais, políticas, ideológicas, econômicas, culturais, religiosas, e assim por diante. Nos últimos anos, a presença das entidades privadas tem se diversificado em relação às tradicionais práticas filantrópicas, e vem assumindo uma posição de crescente relevância no incipiente sistema de proteção social brasileiro (YAZBEK, 2004, p. 16), fator este que não pode ser negado.

A CONFIGURAÇÃO DAS ENTIDADES SOCIAIS PRIVADAS NO ÂMBITO DA ASSISTÊNCIASOCIAL E SUA RELAÇÃO COM A GARANTIA DE DIREITOS

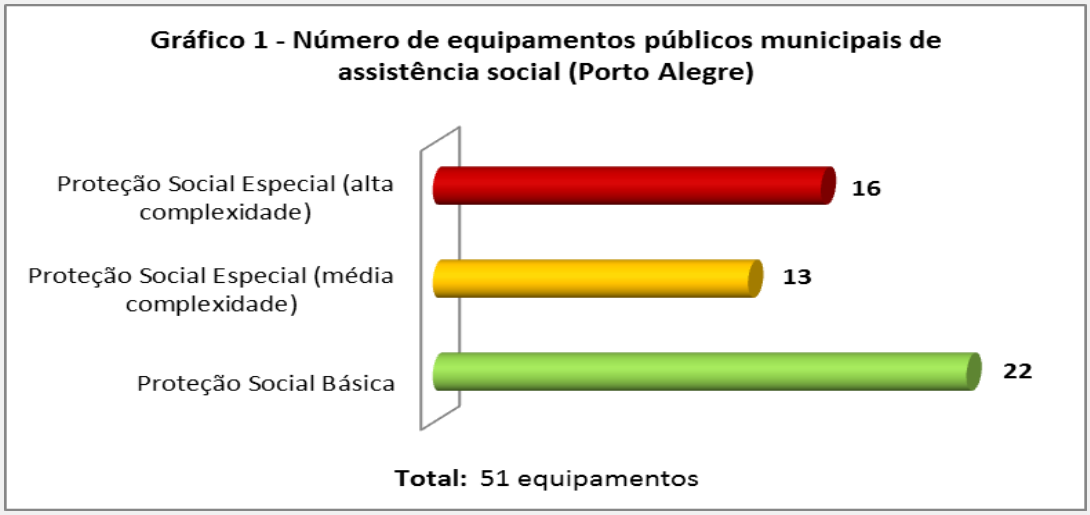
Parte-se do pressuposto de que a assistência social enquanto direito social é, também, de caráter redistributivo, ou seja, visa à promoção da igualdade de acesso a bens (materiais e imateriais) socialmente produzidos. Fundamenta-se nas "necessidades reais do ser humano, que se caracterizam por serem básicas, objetivas, universais e históricas" (COUTO, 2004, p. 49). Sua constituição como política pública – dever do Estado – surge do reconhecimento de que as desigualdades sociais são oriundas da estrutura socioeconômica, a qual é baseada no sistema de produção capitalista, não sendo, então, uma responsabilidade individual dos sujeitos darem conta de sua superação (COUTO, 2004).

O reconhecimento e a concretização de direitos dependem da intervenção do Estado e vinculam-se às condições econômicas e à base fiscal estatal. A efetivação da assistência social torna-se impensável sem a transferência de recursos federais, estaduais e municipais. Nesse ponto de vista, supõe a democratização de recursos públicos, que significa investi-los não para assegurar a acumulação, mas para concretizar direitos sociais (CHAUÍ, 2004).

No município de Porto Alegre, a política de assistência social vem sendo operacionalizada de forma mista, por meio de parcerias e convênios entre Estado e sociedade, predominando a atuação de um número significativo de entidades sociais privadas, cujo percentual supera os 80% do total de equipamentos/instituições que desenvolvem serviços socioassistenciais na cidade.

O gráfico a seguir representa o número de equipamentos da administração pública municipal que atualmente prestam serviços de

assistência social em Porto Alegre, conforme tipos de proteção social e níveis de complexidade:



Fonte: Elaborado pela autora com base no banco de dados da Fasc (2014 b).

Como é possível observar no Gráfico 1, atualmente Porto Alegre dispõe de 51 equipamentos públicos que prestam serviços de proteção social básica e proteção social especial de média e de alta complexidade[1]. Entretanto, cabe destacar que esses serviços representam apenas uma pequena parcela do total de instituições que atuam na área da assistência social no município.

A pesquisa "As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil" - FASFIL 2010, realizada pelo IBGE, identificou que existem na cidade 388 entidades sociais privadas (fundações e associações) que se classificam[2] como de assistência social. Sendo assim, das 439 instituições existentes na cidade, 88% são privadas, conforme ilustra o Gráfico 2:

[1] As 22 unidades de proteção social básica indicadas tratam-se dos Cras (Centros de Referência de Assistência Social). As 13 de proteção social especial de média complexidade referem-se aos nove CREAS (Centros Especializados de Assistência Social), aos dois Centros POP (Centros de Referência Especializados para a População em Situação de Rua) e aos dois Centros Dia do Idoso. Os 16 equipamentos de proteção social especial de alta complexidade são: um albergue para população adulta em situação de rua; três abrigos para adultos; 12 abrigos para crianças e adolescentes.

[2] A metodologia do estudo baseia-se nas unidades ativas no Cempre (Cadastro Central de Empresas), banco de dados utilizado como base do estudo, e, na Classificação Nacional de Atividades Econômicas - Cnae 2.0, que contribui na determinação da finalidade das entidades (IBGE, 2012, p. 7).



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Fasc (2014 b) e IBGE (2012).

Conforme o Gráfico 2, mais um dado necessita ser levado em consideração: as entidades privadas não atuam sozinhas. No ano de 2011, em torno de 233 (60%) destas possuíam convênio[3] com o órgão gestor municipal, tendo sob sua responsabilidade o desenvolvimento de 436 serviços, programas e/ou projetos, totalizando mensalmente um número de 15.239 metas[4] atendidas e um repasse financeiro de R$ 4.422.971,60 (FASC, 2014 a).

Por outro lado, um número significativo de equipamentos públicos municipais operam seus serviços por meio de convênios. Por exemplo, numa situação verificada durante a pesquisa, constatou-se num determinado Cras que, entre nove trabalhadores que compõem a equipe, apenas dois são do quadro efetivo do município, ou seja, funcionários públicos, os demais são vinculados à instituições. Portanto, no contexto da realidade de Porto Alegre torna-se difícil separar de um lado serviço público e de outro serviço privado. O que se pode observar atualmente é que a assistência social é operada de forma mista, por meio de parceria entre Estado e sociedade civil: ambos atuam juntos, numa relação de interdependência. De fato, o Suas prevê esse

[3] A implantação de convênios é gerenciada com base na Resolução do Conselho Municipal de Assistência Social, por meio da qual é efetuado o pagamento das entidades, com recursos provenientes do Fundo Municipal e Fundo Nacional de Assistência Social (FASC, 2014 a).

[4] As metas referem-se ao número de pessoas que se pretende atender mediante determinado convênio/serviço socioassistencial.

tipo de compartilhamento, mas os respectivos papéis e responsabilidades de cada órgão necessitam ser analisados.

No que diz respeito ao financiamento, o Suas traz uma novidade no seu modo de operação, o qual é descentralizado, denominando-se 'cofinanciamento'. Baseia-se na lógica da gestão compartilhada, envolvendo União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A cada ente corresponde uma parcela de investimento. A partir de então, os critérios de repasse de recursos financeiros e seu acesso passaram a adotar novos parâmetros, considerando as diferentes realidades regionais (BRASIL, 2013 b). Isso pressupõe necessariamente a realização de planejamento (diagnóstico da realidade ou vigilância socioassistencial; elaboração de propostas de intervenção adequadas às necessidades e demandas identificadas; definição de orçamento; avaliação das ações, entre outros). Nesse sentido, induz cada vez mais à superação da improvisação. Além disso, o cofinanciamento favorece para que a oferta dos serviços socioassistenciais seja assegurada, ultrapassando uma atenção contingencial, descontinuada.

Considerando tais premissas, a expectativa é de que a assistência social operacionalizada na perspectiva da garantia de direitos realize um trabalho social com os seguintes atributos: oferta de serviços socioassistenciais de caráter planejado e continuado, além de gratuito, visando atender de forma intersetorial às demandas e necessidades sociais básicas de determinado grupo ou território. Ou seja, trata-se de ações de interesse coletivo não particular (político-partidário, institucional, acadêmico-profissional, religioso, etc.). A garantia de um serviço com tais características implica intervenção técnica, investimento de recursos materiais, financeiros, entre outros.

Sendo a assistência social uma política pública, exige a aplicação de recursos públicos. Porém a CF/1988, assim como a Loas/1993, prevê a não exclusividade do Estado nessas questões e incorpora a participação da sociedade na gestão das políticas sociais (BRASIL, 2012). Desse modo, está

estrategicamente definido, por meio de legislação, que o Estado não assumirá todos os investimentos necessários à implementação dessas políticas. Considerando essa configuração político-econômica, conclui-se que a garantia de direitos, no que se refere aos recursos financeiros no campo da assistência social, dependerá da intervenção do Estado apenas de modo parcial, pois a outra parte foi atribuída à sociedade, em que se incluem as entidades sociais privadas. Entretanto, "contar com o privado na composição dos serviços socioassistenciais não significa abrir mão dos princípios públicos do Suas" (MARTINELLI, 2011, p. 39).

A concretização dos direitos sociais depende da intervenção do Estado, estando atrelados às condições econômicas e à base fiscal estatal para ser garantidos. Sua materialidade dá-se por meio de políticas sociais públicas, executadas na órbita do Estado. Essa vinculação de dependência das condições econômicas têm sido sua principal causa dos problemas de viabilização (COUTO, 2004).

No âmbito da assistência social, não ocorre de maneira diferente. Os dados da pesquisa realizada na região Partenon de Porto Alegre, no período de 2012-2013, por exemplo, revelam que a principal dificuldade que as entidades desta região têm encontrado para desenvolver seu trabalho relaciona-se justamente à questão financeira. Referente ao assunto, a realidade mostra-se da seguinte forma:

> A falta de recursos. A entidade como toda entidade da nossa área ela tem dificuldade. Ela é bem certificada, bem reconhecida na sociedade, mas nós peleamos pra conseguir recursos financeiros (entrevistado 1 – entidade 1).

Conforme o enunciado acima, a entidade 1 dispõe de reconhecimento público e legitimidade social, mas não de todos os recursos financeiros necessários à sua manutenção. No caso da entidade 2, a seguir, é possível visualizar com maior concretude como isso ocorre:

> A grande dificuldade é a questão de sustentabilidade do ponto de vista para manutenção [...]. A gente tem convênios que repassam R$

> 70,00 por mês, pra atender uma criança que faz fisioterapia duas vezes por semana, e a gente tem um custo mensal em torno de R$ 480,00 (entrevistado 2 – entidade 2).

O depoimento anterior revela a disparidade entre a demanda financeira para atender a determinado público e a capacidade de resposta do convênio público municipal, a qual representa aproximadamente a sexta parte dos recursos necessários.

Embora o entrevistado 4, a seguir, não referencie diretamente a escassez de recursos financeiros como a principal dificuldade para a realização do trabalho, seu discurso aponta situações consequentes do contexto social capitalista. Cenário em que os valores econômicos de rentabilidade (custo-benefício) se sobrepõem aos valores éticos fundamentais, previstos inclusive em legislação, como a vida, por exemplo:

> Atrapalha muito [o fato] das escolas não proporcionarem ainda atendimento adequado [às pessoas com deficiência. Por exemplo, tem um menino que usa dieta especial. Aqui na entidade ele recebe tal dieta, mas quando vai pra escola, lá não tem nenhum profissional que faça esse atendimento, que preveja dieta pra ele. Isso baixa o peso, ele chega aqui com fome. A gente fala de acessibilidade, mas não há. Também nos hospitais é complicado, é uma luta pela vida. Aqui a gente trata, mas quando vai para os hospitais, questionam se vale a pena investir. Mas a gente tá aqui pra qualidade de vida deles. E a gente chega ao hospital e se depara com essa situação: a questão do valor da vida. Mas a gente diz: "Tem de investir, administrar medicamento, sim". A maior dificuldade é demonstrar o valor da vida. Não é porque a pessoa não fala, não anda que não tem de investir. Isso é uma luta diária (entrevistado 4 – entidade 4).

Identifica-se no depoimento anterior que uma das dificuldades encontradas relaciona-se à relativização de um dos princípios da assistência social, previsto no artigo 4, inciso I da Loas (1993), qual seja: a "supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica" (BRASIL, 1993). Tal dificuldade não surge diretamente no âmbito organizacional interno da entidade, mas se impõe ao seu trabalho como um desafio, uma vez que esta busca garantir acesso a direitos sociais, cuja concretização torna-se impossível sem a articulação com as demais políticas

setoriais e, principalmente, sem o adequado investimento de recursos financeiros (COUTO, 2004).

A situação descrita pelo entrevistado 4 gera o seguinte questionamento: a que se deve a "precarização" do acesso aos direitos sociais, não só por parte das pessoas com deficiência na educação e saúde (tomando o exemplo dado pelo entrevistado), mas pela população de modo geral, no âmbito das políticas sociais? Possivelmente, ao fato de que esses investimentos não trazem retornos econômicos financeiros. "Ou seja, o que está em jogo para que sejam efetivados os direitos sociais é a possibilidade, ou não, nos parâmetros dessa sociedade, da ampliação de investimentos de capitais em áreas não lucrativas" (COUTO, 2004, p. 168).

Embora o acesso aos recursos econômicos públicos seja necessário, não consiste no único elemento para avaliar a capacidade de as entidades contribuírem para a garantia de direitos. A atual configuração político-econômica exige uma análise mais ampliada. Portanto, entende-se que outros fatores também precisam ser considerados, sendo: perspectiva do trabalho social desenvolvido; caráter socioassistencial das atividades; incentivo e promoção da participação, organização e mobilização dos usuários no controle social, com vistas à defesa de direitos; e ainda a valorização dos trabalhadores e a oferta de condições adequadas de trabalho.

Além dos desafios vivenciados pelas entidades sociais no processo de operacionalização da assistência social, é necessário identificar igualmente suas potencialidades, e como estas favorecem a garantia de direitos.

Os dados, quanto à perspectiva do trabalho social desenvolvido pelas entidades pesquisadas, revelaram que o conjunto destas operacionaliza a política de assistência social, a partir de uma concepção heterogênea e ambígua, a qual se reflete em suas práticas. Por um lado, referem a esta como direito social, política pública e/ou vigilância socioassistencial, indicando uma compreensão teórica qualificada e em conformidade com os objetivos,

definições e funções atuais dessa política social. Por outro lado, atribuem-na significados e ações obsoletas, as quais, inclusive, contrariam sua natureza enquanto política pública, dever do Estado e direito do cidadão.

Em relação ao Suas, este, por sua vez, é percebido pelos entrevistados como um sistema de regulamentação da assistência social, que define, organiza, regula e normatiza todas as suas ações nos aspectos de responsabilização do Estado, unificação dos serviços e trabalho em rede, sendo considerado uma contribuição favorável.

Pode-se inferir que os gestores e trabalhadores das entidades pesquisadas, em seu conjunto, dispõem de conhecimentos teóricos básicos sobre a assistência social, principalmente quanto ao modo de organização e padronização dos serviços socioassistenciais. Alguns dos entrevistados, devido à sua trajetória participativa, apresentam uma visão do processo de implementação do Suas para além do contexto particular da entidade onde trabalham, atentando para uma análise microrregional, municipal e/ou nacional.

Os dados acentuam ainda que, a partir da implantação do Suas, "a assistência social passa a ter uma valorização diferenciada" devido à proposta de organização trazida por esse sistema (MARTILNELLI, 2011, p. 119). Identifica-se que, não sem dificuldades, o trabalho em rede vem sendo consolidado na região de abrangência da pesquisa (Partenon), por entidades privadas e equipamentos públicos.

Diante do exposto, cabe perguntar: até que ponto esse conhecimento incide no direcionamento do trabalho social desenvolvido no contexto das entidades em questão, significando um processo de superação do assistencialismo ao direito social? É de fundamental importância que as bases conceituais possam desencadear ações concretas, implementar princípios éticos, políticos e metodológicos, explicitando as visões de mundo, sociedade, inclusão social e cidadania (MDS, 2008).

Torna-se necessário que tais conhecimentos ofereçam as bases sobre as quais se constroem e sustentam as práticas cotidianas. Assim como as previsões constitucionais/legislativas não consolidam direitos de forma automática, a discussão e a compreensão teórica sobre o que é assistência social não constituem necessariamente a "ressignificação" das ações socioassistenciais na perspectiva do direito. Além disto, é preciso traçar caminhos compatíveis com os propósitos e funções da política social em questão.

Concernente ao caráter socioassistencial das atividades, identificou-se que as ações desenvolvidas pelas entidades pesquisadas caracterizam-se como serviços de proteção social básica e proteção social especial de média e de alta complexidade. A maioria destes corresponde à proteção básica, destacando-se o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças, adolescentes e pessoas idosas. A partir do mapeamento realizado durante o processo de investigação, identificou-se ainda que 40% dos serviços socioassistenciais executados pelo conjunto de entidades não estão em conformidade com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Contudo, indicam coerência com os objetivos da Loas/1993: proteção à família, à infância e à adolescência, e promoção da integração ao mercado de trabalho.

A maioria das entidades desenvolve atividades em consonância com uma das funções da assistência social e das bases organizacionais do Suas, respectivamente: proteção social e matricialidade sociofamiliar. A totalidade operacionaliza suas ações de forma planejada e continuada, indicando a possibilidade de garantia de acesso permanente por parte dos usuários a serviços de qualidade. Por outro lado, no caso de uma entidade, a cobrança de taxa pelos serviços ofertados contraria o critério da gratuidade e, consequentemente, da universalidade da política em questão, o que descaracteriza esses serviços como assistência social.

O incentivo e promoção da participação dos usuários no planejamento e avaliação das entidades, assim como nos espaços de controle social, gerou questionamentos sobre o modo como estas materializam o caráter de defesa de direitos da politica de assistência social. O desenvolvimento dessa função implica a criação e promoção de espaços e condições que permitam aos usuários tomarem parte nos processos de tomada de decisão e controle social no contexto da entidade, bem como dessa política de modo geral.

Nesse sentido, cabe lembrar que o histórico da sociedade brasileira está marcado por uma compreensão de controle social oposta ao que é proposto na CF/1988 e na Loas/1993, na qual o Estado, com o objetivo de conservar privilégios e interesses particulares, por meio do uso da força física (militar) e/ou política (através de políticas compensatórias), exercia domínio sobre as decisões e ações da população. Embora tais posicionamentos ainda encontrem eco na atualidade, os rumos da assistência social apontam para a construção de novas práticas de controle social, contribuindo para a superação da cultura de dominação e subalternidade, autossuficiência e dependência, e não participação social. Tudo isso consiste num desafio a ser superado pelo Estado e pela sociedade. A proposta é que aquilo que é de interesse público seja tratado como um direito de cidadania (MACHADO, 2013).

Diante dos resultados da pesquisa, é possível inferir que, para além dos desafios e dificuldades encontrados na operacionalização da assistência social, as entidades em análise dispõem de potencialidades, as quais se apresentam favoráveis à garantia de direitos, são estes: o entendimento do modo de organização do Suas e da assistência social como política pública e direito do cidadão; a realização de atividades planejadas, continuadas, permanentes e gratuitas; o trabalho em rede; o reordenamento dos serviços socioassistenciais; as ações de proteção social voltadas para a família (matricialidade sociofamiliar). Entretanto, a noção da necessidade de vigilância socioassistencial como parte da metodologia de intervenção, e o

aspecto de incentivo e promoção da participação, organização e mobilização dos usuários no controle social revelam-se fragilizados.

CONCLUSÃO

Os dados históricos revelam que a presença do setor privado na provisão social é uma realidade antiga na trajetória das políticas sociais. Percebe-se, porém, que estas dispõem de maior ou menor reconhecimento de acordo com o contexto de cada período. A legitimação e a consolidação das entidades sociais no Brasil estão marcadas por dois fatores: contexto socioeconômico (a escassez de serviços sociais públicos que possam atender às necessidades e demandas da população referentes às condições básicas de sobrevivência) e contexto sociocultural e político (no qual predominam, por vezes, valores religiosos; movimento de resistência popular ante a ditadura militar; ações de voluntariado e solidariedade). Em cada período, diferentes atores sociais entram e saem de cena, seja como expressão de resistência, seja como reiteração ao sistema político-econômico vigente.

Numa perspectiva social crítica, conclui-se que atualmente, no âmbito da assistência social, passado e presente coexistem num movimento de tensão e transformação. As atuais concepções e práticas de assistência social têm suas raízes no passado e ocupam lugares e significados diferenciados no presente, apontando para o futuro desta política social, ainda em construção.

No contexto de Porto Alegre, a política de assistência social vem sendo operacionalizada de forma mista, por meio de parcerias e convênios entre Estado e sociedade civil, predominando a atuação de um número significativo de entidades sociais privadas, cujo percentual atinge 88% do total de equipamentos/instituições que desenvolvem serviços socioassistenciais na cidade.

As entidades sociais pesquisadas da região Partenon operacionalizam a assistência social a partir de uma compreensão de que esta oscila entre o direito e o não direito. Percebem que as ações correspondentes a essa política estão predefinidas e reguladas pelo Estado. Sugerem processos de mudança no modo de organização do trabalho das entidades desde a implantação do Suas, tendo destaque o trabalho em rede, a unificação dos serviços socioassistenciais e, consequentemente, a possibilidade de superação do assistencialismo, consistindo em potencialidades.

Embora disponham de convênio com o poder público municipal, vivenciam como maior desafio a escassez de recursos financeiros diante das complexas e crescentes necessidades e demandas da população que acessa os seus serviços, as quais estão relacionadas à segurança de sobrevivência e à segurança de acolhida.

Assim mesmo, identificou-se o desenvolvimento de ações de caráter planejado e continuado, elementos que possibilitam a garantia de acesso a serviços de qualidade. Contudo, alguns aspectos de suas práticas indicam a necessidade de aprimoramento referente à promoção e incentivo da participação e do controle social. Tais particularidades relacionam-se ao exercício da função de defesa de direitos, a qual possibilita a conscientização, organização e mobilização coletiva dos usuários em busca de mudanças estruturais, de caráter político-econômico, sejam no âmbito local, sejam para além deste.

Por último, considera-se que atuar num campo tão complexo e abrangente como o social, marcado por valores tradicionais, por ideologias, visões e interesses múltiplos e controversos, supõe um sério e continuado esforço, para compreender, absorver e aderir a novos valores, concepções e práticas, a fim de promover mudanças substanciais (MDS, 2008). Tais mudanças estão em processo de construção.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BRASIL. Presidência da Republica. **Lei Orgânica da Assistência Social:** LOAS anotada. Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

_____. **Lei n.º 8.212, de 24 de Julho de 1991.** Dispõe sobre a organização da seguridade social, publicada no DOU de 14 de agosto de 1998.

_____. **Lei n.º 12.101, de 27 de Novembro de 2009.** Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social, publicada no DOU de 30 de novembro de 2009.

_____. POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS/2004. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília: MDS, 2005.

_____. **Lei n.º 12.435, de 6 de Julho de 2011**. Altera a Lei Orgânica de Assistência Social (Lei n.º 8.742) e dispõe sobre o SUAS, publicada no DOU de 7 de julho de 2011.

CHAUÍ, Marilena. Ideologia neoliberal e universidade. In: YAZBEK, Maria Carmelita. **As ambiguidades da Assistência Social brasileira após dez anos da LOAS.** Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez, 77, março, ano XXV, 2004.

CNAS, Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução** n.º 109, de 11 de novembro de 2009. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/ MDS, publicada no DOU de 25 de novembro de 2009.

_____. POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS/2004. **Norma Operacional Básica/Sistema Único de Assistência Social.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/ MDS, 2005.

_____. RESOLUÇÃO N.º 269, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2006. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/MDS, publicada no DOU de 26 de dezembro de 2006.

_____. RESOLUÇÃO N.º 33, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2012**. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS)**, publicada no DOU de 3 de janeiro de 2013.

COUTO, Berenice R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira:** uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2004.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa:** métodos qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Artmed, 2010.

FASC, Fundação de Assistência Social e Cidadania. **Atendimento e serviços:** rede conveniada. Porto Alegre, [2012a]. Disponível: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p_secao=64>. Acesso em: 15 fev. 2014a.

_____. **Banco de dados do setor de vigilância socioassistencial da FASC**: serviços próprios e conveniados. Porto Alegre: Vigilância Socioassistencial. FASC/PMPA, 2014b.

FERNANDES, Rubem C. **Privado, porém público:** o terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional.** São Paulo: Cortez, 1994.

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil:** movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2008.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil 2010.** Rio de Janeiro: IBGE/IPEA, 2012.

LAKATOS, Eva Maria**. Metodologia do trabalho científico:** procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. São Paulo: Atlas, 2006.

LEFEBVRE, Henri. **Marxismo**. Porto Alegre: L&PM, 2009.

MACHADO, Maria Rejane B. **Entidades beneficentes de assistência social**. Curitiba: Juruá, 2011.

_____. **Sociedade civil e esfera pública:** a participação social em debate, 2013, 225 f. (Tese de Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, PUCRS, 2013.

MARCONI, Marina de A. **Técnicas de pesquisa:** planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de execução de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. São Paulo: Atlas, 2008.

MARTINELLI, Tiago. **O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e as entidades privadas sem fins lucrativos:** a primazia público-estatal colocada em xeque, 2011, 168 f. (Tese de Doutorado em Serviço Social) - Faculdade de Serviço Social, PUCRS, 2011.

MDS, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Assistência Social: **vigilância socioassistencial.** Brasília [201?]. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/vigilancia-socioassistencial%20>. Acesso em: 13 fev. 2014.

_____. **Capacita SUAS volume 2:** Desafios da gestão do SUAS nos municípios e estados. Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasília: MDS, 2008. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/ assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos>. Acesso em: 10 mar. 2014.

MENDES, Jussara M. R.; PRATES, Jane C.; AGUINSKY, Beatriz M. G. (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social:** as contribuições à fundamentação e os desafios à implantação. Porto Alegre: Edipucrs, 2009.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MINAYO, Maria Cecilia de S. (Org.). **Pesquisa social:** teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 1994.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social:** crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2007.

PAES, Jose Eduardo S. **Fundações e entidades de interesse social:** aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários. Brasília: Brasília Jurídica, 2004.

PAULA, Maria da Glória de. **A efetivação da assistência social no âmbito das entidades sociais privadas: potencialidades e desafios.** 2014. 145 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Faculdade de Serviço Social, PUCRS. Porto Alegre, 2014.

PEREIRA, Potyara A. P. Sobre a Política de Assistência Social no Brasil. In: ANUNCIAÇÃO, Daniela A. da. **Especificidade da assistência social como política social pública:** algumas tendências e teses em debate na produção bibliográfica.. 2014. 117 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Faculdade de Serviço Social, PUCRS, 2014.

POCHMANN**,** Márcio**. Economia Solidária no Brasil: possibilidades e limites.** Revista Mercado de Trabalho (IPEA), 10 ago. 2004. Disponível em: <http://www.gabeira.com.br/causas/causa.asp?id=356&idSubd=39>. Acesso em: abr. 2007.

SILVA, Ademir. **Gestão da seguridade social brasileira:** entre a política pública e o mercado. São Paulo: Cortez, 2007.

SOARES, Erika S. **O paralelismo da Rede Parceria Social do RS com a Política Nacional de Assistência Socia**l. 2012. 247 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Faculdade de Serviço Social, PUCRS, 2012.

SPOSATI, Aldaíza de O. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras:** uma questão em análise. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **A menina LOAS:** um processo de construção da assistência social. São Paulo: Cortez, 2011.

YAZBEK, Maria Carmelita. **As ambiguidades da Assistência Social brasileira após dez anos da LOAS**. In: Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, 77, março, ano XXV, 2004.

CAPÍTULO 7

Gestão do Suas no município de Porto Alegre e sua interface com a rede privada

Kelen Dornelles Farias[1]

INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Assistência Social é um direito social de todos que dela necessitarem. Através de "sucessivas aproximações", percebe-se que, ainda hoje, apesar de a assistência social ser estabelecida como direito, carrega muitas tensões e contradições na sua constituição enquanto política pública. A Constituição Federal de 1988 foi de suma importância para a democracia do país. Alterou a lógica da centralização político-administrativa para uma descentralização, distribuindo melhor as competências entre União, Estado e municípios, bem como incluiu a parceria com a sociedade civil na condução da política.

A partir desse marco histórico, a assistência social, como "direito do cidadão e dever do Estado, vem consolidando preceitos regulatórios e normativos. A Lei Orgânica da Assistência Social (BRASIL, 1993), a Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004) e a Norma Operacional Básica/Suas (BRASIL/MDS, 2005) são os documentos que normatizam e regulamentam um novo modelo de gestão. Apresentam as diretrizes para efetivação da assistência social como direito de cidadania na perspectiva da universalização, regulando-a em todo o território nacional, nas três esferas de governo. O Sistema Único de Assistência Social (Suas) representou um grande avanço para a política, transformando em ações diretas os pressupostos da

[1] Mestre em Serviço Social (PUC/RS). Assistente Social na Sociedade Meridional de Educação/SOME.

Constituição Federal de 1988, e atualmente encontra-se em constante implementação.

Esse modelo de gestão descentralizada e participativa, envolvendo poder público nas três esferas de governo e sociedade civil, consolida-se como um modelo de gestão compartilhada em relação às estratégias e à execução da política. O conjunto de direitos conquistados na assistência social, a partir da Constituição Federal de 1988, que consolida a responsabilidade do Estado no enfrentamento das desigualdades sociais e a participação complementar da sociedade civil, tem sido pauta de debates intensos. Ao mesmo tempo em que se configura a assistência social como política pública, é realizado um conjunto integrado de ações do Estado com a rede privada, visando à garantia do atendimento às necessidades básicas da população atendida na ótica dos direitos sociais.

No município de Porto Alegre, através da Fundação de Assistência Social e Cidadania (Fasc), órgão gestor da Política de Assistência Social, vem realizando a implantação do Suas. Processo que ocorreu através do reordenamento da sua estrutura institucional, da rede de serviços socioassistenciais – que conta com um universo de 233 organizações da rede privada conveniadas e 51 equipamentos próprios, da ampliação de recursos humanos, da criação de processos de monitoramento e avaliação, dentre outras premissas do sistema.

Nesse sentido, ao analisarmos a política de assistência social de Porto Alegre, um dos pontos, pré-existente ao processo de reordenamento, que chama a atenção é o número de entidades conveniadas que vêm executando o Suas no município, superando mais de 80% da rede socioassistencial.

O presente capítulo tem como objetivo socializar alguns resultados da pesquisa realizada no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social PUC/RS – Mestrado em Serviço Social, intitulada “Gestão do Suas no contexto da rede privada: desafios para efetivação da política pública”, que discutiu o processo

de implementação do Suas e suas interfaces com a rede privada em nível nacional e municipal, particularizando-a na cidade de Porto Alegre, lócus do estudo.

O interesse estava, portanto, em entender como vem se constituindo o processo de gestão do Suas, no que se refere à parceria entre público e privado, em Porto Alegre, no período de 2012 a 2013, com vistas a contribuir na efetivação da Política de Assistência Social enquanto política pública.

Nessa perspectiva, surgiram alguns questionamentos e inquietações sobre a gestão do Suas no contexto da rede privada. Qual a concepção dos gestores e trabalhadores, vinculados ao Suas, sobre a parceria entre o Estado e a rede privada na execução da Política Nacional de Assistência Social no município? Quais as atribuições da rede privada na execução do Suas no município de Porto Alegre? Como o Estado acompanha, monitora e avalia a execução do Suas no contexto da rede privada em Porto Alegre? Quais os desafios e possibilidades para execução do Sistema Único de Assistência Social nessa parceria entre público e privado?

Considerando-se a importância de abranger a totalidade do problema investigado, optou-se por critérios de inclusão na amostragem de duas regiões do município de grande densidade populacional e grande índice de vulnerabilidade social. O referencial teórico-epistemológico da pesquisa esteve voltado ao método do Materialismo Dialético Critico. Tratou-se de uma pesquisa centrada na perspectiva qualitativa, de caráter exploratório e explicativo. Foram realizadas, como técnica de coleta dos dados empíricos, entrevistas semiestruturadas com trabalhadores da rede privada, coordenadores de Centros de Referência de Assistência Social, gestores da rede privada e com o gestor público da Proteção Social Básica do Município de Porto Alegre. O que totalizou 10 sujeitos pesquisados. O tratamento e a análise dos dados foram orientados pela técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 1977).

A INCIDÊNCIA DA REDE PRIVADA NO SUAS: DESAFIO DA GESTÃO NA RELAÇÃO ENTRE ESTADO E REDE PRIVADA

Couto, Raichelis e Yazbek (2010), em estudo realizado sobre a implementação do Suas nos municípios brasileiros, revelam que a trajetória de assistencialismo e filantropia ainda está presente em municípios brasileiros – o que dificulta a implementação da Política de Assistência Social enquanto política pública. Trata-se de um tema polêmico, que suscita diferentes opiniões.

Devido às transformações societárias em suas dimensões política, econômica e social, como as ocorridas no Brasil, no final do século XX, culminam as políticas sociais, cuja gestão vem sendo cada vez mais protagonizada pela rede privada. Nesta atual conjuntura, será que se pode afirmar que a Política Nacional de Assistência Social está sendo configurada como política pública?

Silva (2004) destaca as novas relações que vêm se configurando entre Estado e sociedade no que se refere à seguridade social brasileira. Este novo modelo de gestão é marcado pelo fomento das ações privadas e pela redução da intervenção estatal, ou seja, ao mesmo tempo em que pactua o reconhecimento da parceria, assegura o caráter público da assistência social.

> Observa-se uma clara tendência de restringir ou modificar a ação do Estado, seja pela redução da aplicação de recursos públicos, seja pela transferência de responsabilidades para instituições privadas, consideradas de interesse público, embora não sejam estatais, mas com o aporte de recursos do orçamento público (SILVA, 2004, p.141).

A relação entre público e privado na Política de Assistência Social se dá através do chamado Vínculo Suas, pactuado pelo reconhecimento da parceria na sua execução. Simões (2008) afirma que, com a implantação do Suas através de uma rede privada, estabeleceu-se um sistema único de natureza pública, no sentido de ofertar serviços na perspectiva de garantia de direitos aos usuários.

> A noção de parceria, aqui adotada como referência, considera que não se deva desobrigar o Estado das suas responsabilidades pelos direitos de seguridade e nem retirar da sociedade sua autonomia e possibilidade de práticas democráticas (MESTRINER, 2001, p.18).

Evidencia-se que, após aprovação do Suas, muitas foram as normatizações realizadas com o objetivo de adequar a rede privada às requisições da Política de Assistência Social. Entre elas, a Resolução/CNAS nº. 191, de 10 de novembro de 2005, que instituiu a regulamentação ao art. 3º da Loas, apresentando em seu artigo primeiro as características essenciais das entidades de assistência social:

> I – ser pessoa jurídica de direito privado, associação ou fundação, devidamente constituída, conforme disposto no art. 53 do Código Civil Brasileiro e no art. 2º da LOAS; II – ter expresso, em seu relatório de atividades, seus objetivos, sua natureza, missão e público conforme delineado pela LOAS, pela PNAS e suas normas operacionais; III – realizar atendimento, assessoramento ou defesa e garantia de direitos na área da assistência social e aos seus usuários, de forma permanente, planejada e contínua; IV – garantir o acesso gratuito do usuário a serviços, programas, projetos, benefícios e à defesa e garantia de direitos, previstos na PNAS, sendo vedada a cobrança de qualquer espécie; V – possuir finalidade pública e transparência nas suas ações, comprovadas por meio de apresentação de planos de trabalho, relatórios ou balanço social de suas atividades ao Conselho de Assistência Social competente; VI - aplicar suas rendas, seus recursos e eventual resultado operacional integralmente no território nacional e na manutenção e no desenvolvimento de seus objetivos institucionais (BRASIL , 2005)

Segundo Simões (2008), essa regulamentação tem o efeito de instituir a natureza pública das ações prestadas pela rede privada, para que as suas atividades estejam em consonância e inseridas na rede de proteção social básica e especial de forma articulada e integrada.

Em 14 de dezembro de 2007, cria-se o Decreto 6.308, que dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social. O artigo 1º firma, inclusive, seu conceito e suas características essenciais:

> I - realizar atendimento, assessoramento ou defesa e garantia de direitos na área da assistência social, na forma deste Decreto; II - garantir a universalidade do atendimento, independentemente de contraprestação do usuário; e III – ***ter finalidade pública e transparência nas suas ações*** (BRASIL, 2007) (*grifo da autora*).

Com a expressão "finalidade pública e transparência", procura-se evidenciar que entidades devem ser parceiras na consolidação da Política Pública de Assistência Social; participando democraticamente dos espaços públicos de controle social e prestando contas de suas ações, principalmente quando acessam recursos públicos direta ou indiretamente.

Nesse contexto, as entidades prestadoras de assistência social integram o Suas não só como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais, mas como cogestoras através dos conselhos de assistência social e corresponsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais dos usuários da assistência social (BRASIL, 2004). Cabe ao poder público conferir unidade aos esforços sociais, a fim de compor uma rede socioassistencial, rompendo com a prática das ajudas parciais e fragmentadas, caminhando para direitos a serem assegurados de forma integral, com padrões de qualidade passíveis de avaliação.

Certamente, a relação entre o Estado e a sociedade civil é um processo sócio-histórico e dialético, permeado de contradições, de avanços e recuos, sujeitos às novas construções e contradições. Desse modo, esse movimento de disputa pela direção política do Suas encontra-se presente na totalidade do país, na realidade concreta de todos os estados e municípios brasileiros.

O Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social foi instituído em 3 de dezembro de 2008, pela Portaria nº 430, aberto à consulta da sociedade, com o objetivo de coletar, processar e gerir dados sobre a rede socioassistencial, órgãos governamentais, conselhos, fundos e trabalhadores do Suas.

A Lei 12.101, que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social, a qual passa a não ser mais emitida pelo CNAS, ficando a responsabilidade a cargo dos respectivos ministérios de Saúde, Educação e Assistência Social, é aprovada em novembro de 2009.

Em julho de 2011, é criada a Lei 12435, que altera a Loas e já insere em seus artigos o Sistema Único de Assistência Social e o pré-requisito de vinculação ao Suas das entidades que atuarem no atendimento, assessoramento e defesa de direitos na Política de Assistência Social.

O impacto desse conjunto de normatizações pode se percebido na pesquisa realizada pelo IBGE e Ipea, que revelou a existência de 290,7 mil Fundações e Associações Sem Fins lucrativos – Fasfils[2]. Observou-se que entre os anos de 2006 e 2010 houve um crescimento de 8,8%. Esse aumento é significativamente menor do que o ocorrido entre 2002 e 2005 (22,6%). Destas, cerca de 30 mil são entidades de assistência social, representado 10,5% das Fasfils, com crescimento de 1,6% nesse período (IBGE, 2012). A diminuição no crescimento das Fasfils, ao que tudo indica, pode estar vinculada às novas normatizações e regulações impostas pelo governo, as quais acabaram não conseguindo se adequar às requisições estabelecidas.

Porém, todas essas iniciativas não são suficientes. O movimento 'Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil[3]', tem buscado um canal de diálogo e negociação com o Governo Federal sobre essa temática. Protagonizado pela Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – Abong, a criação da plataforma em 2010, uniu mais de 50 mil organizações.

Durante o processo eleitoral de 2010, o movimento conseguiu o compromisso assinado pelos dois candidatos que disputaram o segundo

[2] São consideradas Fasfils as organizações existentes no Cadastro Central de Empresas/Cempre como entidades sem fins lucrativos (código de natureza jurídica iniciado por 3 e que se enquadrem, simultaneamente, nos cinco seguintes critérios: (a) privadas, não integrantes, portanto, do aparelho de Estado; (b) sem fins lucrativos, isto é, organizações que não distribuem eventuais excedentes entre os proprietários ou diretores e que não possuem como razão primeira de existência a geração de lucros – podendo até gerá-los, desde que aplicados nas atividades fins; (c) institucionalizadas, isto é, legalmente constituídas; (d) autoadministradas ou capazes de gerenciar suas próprias atividades; e (e) voluntárias, na medida em que podem ser constituídas livremente por qualquer grupo de pessoas, isto é, a atividade de associação ou de fundação da entidade é livremente decidida pelos sócios ou fundadores. No caso brasileiro, esses critérios correspondem a três figuras jurídicas no novo Código Civil: associações, fundações e organizações religiosas.

[3] Disponível em: <http://plataformaosc.org.br/plataforma.>. Acesso em: 03 maio 2014.

turno, pela criação de um marco regulatório e políticas de fomento para o setor: Dilma Rousseff e José Serra.

Devido a pressão e organização da sociedade civil pela concretização da agenda, em novembro de 2011, foi criado um Grupo de Trabalho com representantes de diversos ministérios, além de integrantes de 14 entidades nacionais ligadas a ONGs, organizações religiosas, fundações e institutos empresariais.

> O resultado dos trabalhos está consolidado num relatório, concluído em julho de 2012, em que também se propôs um anteprojeto de lei que define de forma clara os direitos e deveres de OSCs e Poder Público nas relações contratuais de parceria, garantindo autonomia às OSCs, segurança jurídica às partes e priorizando a transparência na prestação de contas. [...] Aprovado no Senado em dezembro de 2013, o projeto foi enviado para a Câmara[4].

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, Lei nº 13.019, sancionada em 31 de julho de 2014 pela presidenta Dilma Rousseff, estabelece o regime jurídico aplicável às parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Foi resultado de um grande acordo feito entre governo e oposição para dar maior clareza quanto às regras de cooperação entre Estado e OSCs.

Verifica-se que ainda permanecem muitos desafios na relação entre público e privado na execução da Política de Assistência Social. Vários movimentos, tanto pelo Estado quanto pela rede privada, são possíveis de observar. Ambos procuram normatizar suas relações ou parcerias, tratando do campo de políticas públicas e do fundo público. No entanto, nesse processo questionam-se velhas ideias e colocam-se novas questões.

[4] Disponível em: <http://observatoriosc.files.wordpress.com/2014/04/cartilha_mr.pdf.>. Acesso em: 09 maio 2014.

GESTÃO DO SUAS NO MUNICÍPIO DE POA: LÓCUS PRIVILEGIADO DO ESTUDO

Na década de 1990, momento de processo de redemocratização do país, consolidou-se a Loas (1993) para regularização e ampliação de serviços na área da assistência social. Em Porto Alegre, no ano de 1994 a Fundação de Educação Social e Comunitária[5] (Fesc) – atual Fasc, passou a gerir o processo de implementação da política de assistência social na cidade.

O processo de reordenamento institucional, que tinha em vista as novas orientações da Política Nacional de Assistência Social (2004), iniciou no município de Porto Alegre no ano de 2005 com a criação do Grupo Técnico Intersetorial, com representações do Conselho Municipal de Assistência Social, do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, do Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA) e da Fundação de Assistência Social e Cidadania (Fasc), com o objetivo de rediscutir o Programa Família Apoio e Proteção[6]. No entanto, nesse momento, o programa não sofreu qualquer tipo de alteração do ponto de vista formal. A execução era realizada nos Centros Regionais e Módulos de Assistência Social, assim como pela rede privada, contando com apenas um técnico (assistente social) e estagiários.

Entre os anos de 2007 e 2008, a Fasc começa o processo de avaliação para a implantação do Sistema Único de Assistência Social –Suas, através da

[5] Em 1994, pela Lei Municipal 7.414 a Fesc, instituída em 1977, começou a formular, promover e coordenar a política de Assistência Social, através das ações de iniciativa pública e da sociedade, visando prover benefícios e serviços para o atendimento das necessidades básicas do indivíduo. A Fundação deixou de ser subordinada à Secretaria Municipal de Educação e passou a ter um presidente nomeado pelo Prefeito. Em 2000 a Fesc passou a ser denominada Fundação de Assistência Social e Cidadania – FASC. As Unidades Operacionais passaram e ser designadas como Centros Regionais de Assistência Social e foram acrescidos Módulos de Assistência Social. Alguns equipamentos contavam com piscinas e essas passaram a ser gerenciadas pela Secretaria Municipal de Esportes. Disponível em: < http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p_secao=56>. Acesso em: 23 novembro 2014.

[6] Programa que atendia a famílias com renda per capita de até 1/2 salário mínimo, residentes no município de Porto Alegre, por período mínimo de um ano, com crianças, adolescentes e idosos em situação de vulnerabilidade social. Desenvolvia ações sistemáticas de apoio e orientação, na perspectiva do resgate e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Buscava fortalecer os papéis e valores dos membros da família, na sua função protetiva em relação aos filhos. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fundocrianca/default.php?reg=5&p_secao=17. Acesso em: 17 junho 2011.

contratação de uma instituição de ensino para capacitar seus servidores públicos e da rede privada, de forma continuada, a fim de prepará-los para a gestão plena, conforme descrito na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB-RH/Suas (2006).

O reordenamento do Suas foi implantado em Porto Alegre, por meio do Decreto nº 17.256/2011, em 16 de setembro de 2011. Desde aí, o município de Porto Alegre busca regularizar a política conforme está previsto na legislação (FASC, 2013). O reordenamento prevê: várias adequações e ampliações físicas da rede de serviços socioassistenciais; ampliação do quadro de recursos humanos; criação de instrumentos e processos de avalição e monitoramento; entre outros.

Essa tardia iniciativa do município para a implantação do Suas evidencia, como aponta Yazbek (2007b), a posição secundária que a assistência social tradicionalmente ocupa nas políticas sociais públicas. Nesse sentido, considera-se que a Fasc ainda não atingiu a readequação necessária, por ser uma gestão plena que administra totais ações e exige maior nível de organicidade nas suas ações. Essa realidade revela que a operacionalização desse sistema no município de Porto Alegre encontra muitas contradições e desafios para materializar a política de assistência social.

Entre os anos de 2008 e 2013, a Fasc contratou, mediante concurso público, 83 servidores públicos, entre assistentes sociais, psicólogos, nutricionistas, advogados, auxiliares administrativos e enfermeiros, para atender à NOB-RH/Suas (2006). Além disso, firmou convênios com a finalidade de complementar seu quadro funcional, trazendo 95 técnicos da rede privada para complementar as equipes dos Cras e Creas (Fasc, 2013). Essa iniciativa do município foi para exercer a condição de gestão plena.

A composição atual nos equipamentos da fundação não contam com a equipe mínima prevista, sendo estas desenvolvidas em sua grande maioria

por técnicos contratados pela rede privada. Identifica-se que a gestão do trabalho no âmbito do Suas é outro desafio para a gestão do município.

A NOB-RH/Suas (2006) garante: o fim da terceirização; a educação permanente dos trabalhadores; a participação dos profissionais no planejamento estratégico, no controle social e na atualização do sistema de informação Rede-Suas –instrumento utilizado para suporte na gestão, monitoramento e avaliação da rede socioassistencial.

A fim de garantir a estrutura de RH prevista na legislação, foi elaborado o projeto de lei 41/13, que prevê a criação de 655 cargos de provimento efetivo da Fasc, sendo aprovado pela Câmara Municipal de Porto Alegre em agosto de 2014. A implantação se dará gradualmente até 2021[7]. A aprovação do referido projeto foi palco de grande mobilização dos conselhos profissionais do Serviço Social e da Psicologia, do conselho municipal de assistência social, do sindicato dos municipários de Porto Alegre, do fórum municipal dos trabalhadores da assistência social, e de gestores e trabalhadores da Fasc.

A rede executora da Política de Assistência Social no município encontra-se ordenada a partir dos níveis de proteção social básica e especial de média e de alta complexidade. Compreendida por um conjunto integrado de ações realizadas tanto pela rede pública (equipamentos próprios) e rede privada (conveniados), que operam benefícios, serviços, programas e projetos de assistência social, distribuídos nas 17 regiões do Orçamento Participativo[8] da cidade de Porto Alegre.

Atualmente, a Fasc possui em sua rede própria 22 Cras (rede básica), nove Creas (média complexidade) e organizações de alta complexidade, entre

[7] Matéria disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=173106&PREFEITO+SANCIONA+O+PROJETO+DE+LEI+DE+REORDENAMENTO+DA+FASC. Acesso em: 09 outubro 2014.

[8] Porto Alegre implantou um processo de participação popular desde 1989, através da criação de instâncias de participação e da divisão da cidade em regiões do orçamento participativo, onde a população de forma direta demanda as necessidades regionais e influencia no orçamento público (TAVARES, 2006, p.46).

casas de acolhimento, albergues, repúblicas, totalizando 51 equipamentos. No que se refere aos espaços físicos, ainda estão em processo de reordenamento. Muitos locais não contam com a estrutura mínima necessária para o desenvolvimento dos serviços socioassistenciais.

Com referência à rede privada, a Fasc possui 233 entidades conveniadas que prestam serviços de proteção social básica e especial. A execução do Suas é 82% efetivada através da esfera privada, sinalizando sua grande incidência. Os serviços de proteção básica que atendem a criança e o adolescente e os serviços de proteção especial de alta complexidade são executados principalmente pela rede privada.

Apesar dos esforços empreendidos pelo município na consolidação do Suas, este ainda não corresponde ao novo paradigma da assistência social. Se não forem superadas essas fragilidades, novamente haverá uma política fragmentada de segundo plano, focalizada nas ações de combate à pobreza absoluta. Neste momento de reordenamento, são muitas as dificuldades e os desafios para a efetivação da Política de Assistência Social, sendo um desses desafios materializa-la como política pública e de direito dos cidadãos.

Apesar de a Pnas prever a primazia do Estado na condução da política, esse debate remete a uma discussão histórica, na qual a presença da rede privada é marcante na oferta dos serviços. Dessa forma, evidencia-se uma grande contradição do Suas: a construção de uma política pública realizada pela rede privada.

O processo de implementação do Suas necessita de uma construção permanente. Portanto, exige coordenação, planejamento, normatizações e acompanhamento continuado por parte dos gestores públicos, a fim de garantir a articulação do conjunto das organizações públicas e privadas, visando ao estabelecimento de objetivos comuns.

Com o objetivo de desenvolver o debate sobre o vínculo da rede privada ao Suas, a Fasc criou em junho de 2010 um GT Vínculo Suas.

> O grupo de trabalho apresenta entre seus objetivos reunir-se sistematicamente com representantes do Conselho de Assistência Social, com o Conselho da Criança e do Adolescente e com o Fórum das Entidades do Município de Porto Alegre, além do Conselho do OP, com o intuito de discutir as novas propostas de parceria entre governo e sociedade civil previstas na PNAS e SUAS. Também discutir conteúdos que possam subsidiar a participação das entidades e organizações na rede socioassistencial de proteção social de assistência social na conformação do vínculo SUAS (BORBA, 2013, p.35)

Segundo os documentos normativos Loas (BRASIL, 1993) e Pnas (BRASIL/MDS, 2004), cada esfera de governo de forma descentralizada é responsável em seu âmbito de atuação por fazer cumprir os princípios e diretrizes estabelecidos, deixando claro que o poder público é o responsável pela coordenação do processo de articulação entre público e privado, com a finalidade de consolidação da assistência social como política pública. Dessa forma, questiona-se: como o município de Porto Alegre vem coordenando, formulando, financiando, monitorando, avaliando e sistematizando as ações conjuntas com a rede privada para efetivação da política pública?

Borba (2013) afirma que o processo de discussão iniciado pela Fasc com a sociedade civil demonstra um exercício rumo à democratização e a definições nas formas de atendimento e concepção da assistência social enquanto política pública. Outro aspecto relevante que a autora afirma é a participação dos Conselhos no GT, pois traduz a importância do controle social nesse processo.

Importante salientar a importância dos conselhos nesse processo de concretização do Suas, através do controle social. Em Porto Alegre, o Conselho Municipal de Assistência Social trabalha articulado com as Comissões Regionais de Assistência Social (Coras), que têm o objetivo de acompanhar a política e os serviços oferecidos nas regiões. Participam das Coras todos os atores envolvidos com a política de assistência social.

Além do GT Vínculo Suas, a área técnica da Fasc tem realizado o processo de monitoramento e avaliação dos projetos ofertados pela rede

privada. Em 2010, a Fasc reformulou suas equipes compostas por supervisores e articuladores regionais, que acompanham os serviços da rede própria e privada. E, em 2013, a Fasc criou a Área da Vigilância Socioassistencial, vinculada à assessoria de planejamento (FASC, 2013).

O orçamento da Fasc é proveniente de subsídios municipais e de cofinanciamento do MDS, através de fundo a fundo. No ano de 2006, o orçamento foi de R$ 57.140.505,00 e, no ano de 2013, passou para R$ 163.135.681,00, representando um acréscimo de mais de 100%. Quanto ao repasse federal, em 2006, a Fasc recebeu R$ 1.346.693,00 e, em 2013, R$ 12.664.475,00.

Se pensarmos que o montante do orçamento anual da Fasc é de R$ 163.135.681,00, e o valor repassado à 436 convênios, mediante 233 entidades conveniadas, totaliza mensalmente um repasse financeiro de R$ 4.422.971,60[9], chegando ao valor anual de R$ 53.075.659,20, podemos inferir que 82% da execução da política de assistência social é realizada com 32% do orçamento, o que é totalmente incoerente.

Percebe-se que o município de Porto Alegre vem desempenhando esforços, tanto no que diz respeito a sua rede própria quanto ao diálogo e à parceria estabelecidos com a rede privada para efetivação da assistência social enquanto política pública. Porém ainda são presentes alguns desafios e lacunas em tempos de construção de Suas.

É de suma importância a articulação constante entre público e privado para a efetivação dos serviços socioassistenciais prestados à população usuária. O Estado é referência na implantação do Suas, sendo responsável pela efetivação da política pública conforme previsto na proposta constitucional. Porém "a estrutura privada que compõe a rede continua sendo identificada como fundamental para o SUAS", conforme destacam Couto, Raichelis e

[9] Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p_secao=64>. Acesso em: 23 Novembro 2014.

Yazbek (2010, p.243). Nota-se a grande importância que a rede privada representa na ampliação e participação ante o discurso de efetivação das políticas públicas sociais diante das estratégias de convivência com o Estado.

PARCERIA ENTRE PÚBLICO E PRIVADO: DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA

A partir dos dados empíricos, buscou-se realizar a análise das informações coletadas a partir das quatro questões norteadoras. Os resultados encontrados referem-se: às concepções e às atribuições dos gestores e trabalhadores da rede própria e privada, sobre a parceria entre público e privado; processo de monitoramento e avaliação; e desafios para efetivação da Pnas como política pública no modelo de gestão atual que se configura na implementação do Suas.

Em relação à concepção dos gestores e trabalhadores vinculados ao Suas, sobre a parceria entre o Estado e a rede privada na execução da Pnas no município, a pesquisa revela que a parceria é contraditória, complexa, porém necessária na conjuntura atual do município de Porto Alegre. O que se justifica pela grande incidência da rede privada atuando e executando o Suas.

A compreensão teórica sobre o que é a Pnas se encontra em processo, e consideram-se grandes avanços com o Suas, principalmente no modelo de gestão que organiza e normatiza a operacionalização dos serviços. Porém ainda permanecem muitos desafios como o reforço da direção social da assistência social na perspectiva da garantia de direitos, sendo o Estado o garantidor do cumprimento desses direitos. Vem se construindo uma lógica de rompimento com uma cultura assistencialista e clientelista. Romper esse status negativo tem sido um desafio para atores sociais envolvidos e que debatem acerca do tema.

> É que essa mudança constitui, de fato, uma verdadeira revolução no campo da proteção social brasileira, exigindo não só a alteração de paradigmas, concepções, legislações e diretrizes operacionais, mas o rompimento com a antiga cultura conservadora que se baseava em arraigados mecanismos viciosos de atenção à pobreza como: paternalismo, clientelismo, fisiologismo, dentre outros (PEREIRA, 2002, p.220).

No que se refere à concepção do que representa a rede socioassistencial de proteção social básica, a pesquisa evidenciou que existe certo desconhecimento, representando 55%. Alguns entrevistados têm a concepção de que a rede representa somente os serviços prestados no âmbito privado, outros relacionam a rede com as demais políticas públicas. Como vamos trabalhar em parceria e articulados sem o conhecimento dessa rede?

Na Nobsuas 2012, a rede socioassistencial representa o conjunto integrado da oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social mediante articulação entre todas as unidades de provisão do Suas (BRASIL, 2012). A rede proposta pelo Suas se efetiva a partir de suas dimensões de proteção social básica e especial e configura-se de ações em parceria, através das suas unidades operacionais, as quais são independentes, mas interligadas e articuladas com relação aos objetivos e princípios que norteiam a política.

Verifica-se que o trabalho em rede é de suma importância para a consolidação da assistência social enquanto política pública e envolve vários atores.

> Cria, portanto, contextos de coparticipação, em que todos implicados possam construir soluções viáveis e satisfatórias, assumindo todas as suas responsabilidades. Esse processo confere à rede um caráter da participação política, pois possibilita o controle público das ações (BRASIL, 2004, p.25).

Para realmente concretizar um trabalho em rede na assistência social, é importante um maior entendimento do que a constitui e entender que esse processo se concretiza a partir da articulação, ação e conversação entre público e privado.

Verifica-se que a gestão compartilhada entre público e privado pode estar vinculada à lógica neoliberal de minimização do Estado, a qual cada vez mais realiza parcerias para a execução da política. Os documentos normativos não definem a quantidade e de que forma complementar esses parceiros devem participar. Os próprios atores pesquisados apontam de uma forma negativa essa predominância de atuação da rede privada na política.

Atualmente, o trabalho desenvolvido pela rede privada vem sendo como um executor dos serviços socioassistenciais e não como um ator participativo na condução da política. Permanece, assim, como um desafio a participação desses atores em todos os processos de gestão.

Identificou-se que existem serviços socioassistenciais prestados pela rede privada que não estão de acordo com o que preconiza a tipificação dos serviços socioassistenciais. Nesse sentido, conclui-se que é necessária uma maior aproximação da gestão pública com a rede privada para melhoria da qualidade dos serviços prestados à população. Fortalecer as relações entre os integrantes que compõem a rede socioassitencial, valorizando cada um nesse processo, é fundamental.

Existe um entendimento de controle e fiscalização entre a gestão pública e a rede privada. O que requer uma maior participação de todos os atores sociais envolvidos e um acompanhamento sistemático do gestor público, no sentido de assessorar essas entidades em múltiplos condicionantes (estruturais, financeiros, operacionais, políticos), qualificando-as.

CONCLUSÃO

A história da Política Nacional de Assistência Social no Brasil é permeada de contradições, avanços e retrocessos, superações e alienações. O velho se apresenta travestido no novo. Historicamente, a assistência social

caracteriza-se como não política, baseada em concepções de favor, ajuda, assistencialismo e vinculada à filantropia executada pela sociedade civil. Após sua inclusão no campo da seguridade social e da proteção social pública, passou pela primeira vez do campo da ajuda ao dos direitos sociais e da responsabilidade estatal.

A descentralização na esfera pública reordenou a estrutura organizacional da assistência social, trazendo a participação da sociedade civil. Essa parceria está prevista na Constituição Federal de 1988 e na Loas (1993), mas cabe ao Estado regular a qualidade dos serviços prestados, bem como manter a articulação com a rede privada. Observa-se que as ações desenvolvidas pelo "Estado Democrático de Direito" focalizam o desenvolvimento econômico no âmbito do ideário neoliberal. Reduzem, ainda, investimentos na área social ao enfrentamento da pobreza, descaracterizando, assim, os direitos construídos.

Os resultados da pesquisa revelam que existem muitas tensões e contradições na constituição da rede socioassistencial de proteção básica. Com a implementação do Suas, veio à tona o processo de padronização desse conjunto de ações que compõem essa rede. No que se refere à gestão das ações na área de assistência social, cabe ao Estado integrar a rede pública e privada. Isso significa que público e privado não estão dissociados, mas, sim, ligados e articulados. Para uma real gestão participativa, é necessário que haja maior clareza nas atribuições de cada ator na rede socioassistencial.

As considerações aqui apresentadas devem contribuir para a reflexão a respeito da gestão do Suas no contexto da rede privada, tendo em vista que este modelo compartilhado é muito recente na sociedade brasileira. Apesar das lacunas, a meta é a participação política e democrática de todos os atores sociais envolvidos na condução da política, em todas as etapas da gestão, com vistas à garantia de direitos socioassistenciais e à materialização da política de assistência social enquanto política pública.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1977.

BEHRING, E, R; BOSCHETTI, I. **Política social:** fundamentos e história, 7 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

BORBA. Marta Silva. **A construção da parceria com a rede socioassistencial em Porto Alegre**: a experiência do GT Vínculo Suas. In MACIEL. Ana Lucia Suárez;

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: 1988. Brasília: 1988

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. Brasília: MDS, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **Lei orgânica da assistência social.** Brasília: MDS, 2004

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Manual Informativo. **Suas: Sistema Único de Assistência Socia**l. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social/Conselho Nacional de Assistência Social, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **NOB/SUAS-RS**. Brasília: MDS, 2007.

_____. **Desafios da gestão do SUAS nos municípios e estado**, Brasília: MDS, 2008.

_____. **CRAS que temos CRAS que queremos.** Brasília: MDS, 2011.

_____. **LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011.** Brasília: 2011 b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **Tipificação nacional de serviços socioassistenciais.** Texto da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília: 2009c. (Publicada no Diário Oficial da União, em 25 de novembro de 2009).

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **Orientações técnicas da vigilância social: versão preliminar**. Brasília. MDS, s/d.

COUTO, B. R. [et al]. **O sistema único de assistência social no Brasil:** uma realidade em movimento. São Paulo, Cortez, 2010.

FARIAS, Kelen. Dornelles. **Gestão do SUAS no contexto da rede privada: desafios para efetivação da política pública.** Porto Alegre, PUCRS, 2014. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação de Serviço Social), Faculdade de Serviço Social.

FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA – FASC. Vigilância Socioassistencial. **Leituras dos territórios das regiões de assistência social**. Porto Alegre, 2013.

_____. **Plano Municipal Plurianual de Assistência Social 2014 – 2017**. Porto Alegre, 2013.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE; FASFIL. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos**. 2010. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/ home/ estatistica/economia/fasfil/2010/. Acesso em: 12 maio 2013.

MESTRINER, Maria, Luiza. **Estado entre a filantropia e a assistência social.** São Paulo: Cortez, 2001.

PEREIRA, Potyara A. Sobre a política de assistência social. In: PEREIRA, P. A. (org). **Política social e democracia**. São Paulo, Cortez; Rio de Janeiro, UERJ, 2002.

SILVA, Ademir, Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado**, São Paulo: Cortez, 2004.

SIMÕES, Carlos. **Curso de direito do serviço social**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

TAVARES, Paulo de T.S. **Os modelos de participação popular no Estado do Rio Grande do Sul:** as experiências do Orçamento Participativo (OP) e do Processo de Participação Popular (PPP). 2006. 88 p. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais – Faculdade de Ciências Sociais, PUCRS, Porto Alegre, 2006.

YAZBEK, Carmelita Maria. A gestão do SUAS. In: Conselho Nacional de Assistência Social – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Textos — VI Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília:[s.n.], 2007.

YAZBEK, Carmelita. Estado, políticas sociais e implementação do SUAS. In: **Caderno SUAS: configurando os eixos de mudanças**. v. 1. Brasília, DF: MDS, 2007 b. p. 79-125.

CAPÍTULO 8

Redefinições no papel do Estado e o público não estatal: implicações para a democratização de direitos materializados em políticas sociais

Vera Maria Vidal Peroni[1]

INTRODUÇÃO

As fronteiras entre o público e o privado têm se modificado neste período de crise do capitalismo, em que as suas estratégias de superação – neoliberalismo, globalização, reestruturação produtiva e Terceira Via – redefinem o papel do Estado, principalmente para com as políticas sociais.

Nesse processo, novos sujeitos individuais e coletivos (THOMPSON, 1981), assumem o protagonismo, tanto na definição quanto na execução das políticas sociais; alguns com fins lucrativos explícitos e outros considerados sem fins lucrativos, o chamado público não estatal, terceiro setor ou setor filantrópico, com implicações para o recente processo de democratização no Brasil. Esses sujeitos muitas vezes se organizam em redes de governança, como alguns autores definem. São questões polêmicas, que serão debatidas no decorrer do capítulo.

O caminho a percorrer para esse debate inicia-se com a explicitação do referencial teórico metodológico que fundamenta as pesquisas da autora, como conceitos de Estado, público/privado e democracia. O texto segue com elementos do contexto de mudanças que redefinem o papel do Estado e com alguns exemplos de como esses processos estão se materializando nas políticas educacionais, que é o campo de pesquisa.

[1] Doutora em Educação (UFRGS). Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), nos cursos de graduação e pós-graduação em Educação. Pesquisadora produtividade CNPq. Líder do Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas de Educação Básica.

Ressalta-se que o Estado não é visto como uma abstração, mas construído por sujeitos individuais e coletivos[2], em um processo histórico de correlação de forças. E, por fim, fazem-se algumas considerações sobre as consequências dessas mudanças para a democracia, entendida como direitos sociais materializados em políticas (WOOD, 2001) e coletivização das decisões (VIEIRA, 1998).

O CAMINHO TEÓRICO METODOLÓGICO

No enfoque teórico metodológico que embasa esta pesquisa, a política social não é, simplesmente, determinada pelas mudanças sociais e econômicas, mas é parte constitutiva dessas mudanças. Entende-se que as políticas sociais são parte da materialização do Estado, que, por sua vez, é parte do movimento histórico em um período particular do capitalismo. Particular aqui, na concepção de Lukács (1978), de "compreender a universalidade em uma contínua tensão com a singularidade, em uma contínua conversão em particularidade e vice-versa" (LUKÁCS, 1978, p. 106).

E, nesse sentido, "o singular não existe senão em sua relação com o universal. O universal só existe no singular, através do singular" (LUKÁCS, 1978, p. 109). O autor destaca ainda a importância do particular como mediação nas análises do real: "O movimento do singular ao universal e vice-versa é sempre mediatizado pelo particular; ele é um membro intermediário real, tanto na realidade objetiva quanto no pensamento que a reflete de um modo aproximadamente adequado" (LUKÁCS, 1978, p. 112).

Partilha-se com autores como Meszaros (2002), Thompson (1981) e Wood (2001) que Estado não é entendido como uma superestrutura, separado da estrutura; é estruturado em parte que compõem um mesmo

[2] Sujeitos individuais e coletivos, na concepção de Thompson (1981).

movimento. Concepção que traz importantes consequências para a análise das políticas públicas, pois não há uma determinação do econômico, mas um processo de relação, como parte de um mesmo movimento entre o particular, o singular e o universal. Portanto, entende-se que as políticas sociais são respostas às lutas sociais, em um processo histórico de correlação de forças, e não apenas uma determinação do econômico. Assim, concorda-se com a afirmação de Evaldo Vieira:

> Não tem havido, pois, política social desligada dos reclamos populares. Em geral, o Estado acaba assumindo alguns destes reclamos, ao longo de sua existência histórica. Os direitos sociais significam antes de mais nada a consagração jurídica de reivindicações dos trabalhadores. Não significam a consagração de todas as reivindicações populares, e sim a consagração daquilo que é aceitável para o grupo dirigente no momento (VIEIRA, 2007, p. 144).

Em síntese, o Estado, assim como o capital, neste capítulo, é tratado como relação ou processo. É parte importante do movimento de correlação de forças de sujeitos[3] situados em um contexto histórico e geográfico[4]. Estado e sociedade civil são perpassados por correlações de forças de classes sociais[5] e projetos societários distintos. Assim, ressalta-se que esta produção trata da 'sociedade civil mercantil', ou seja, vinculada ao mercado. O foco da análise é a 'privatização do público', na lógica mercantil, com implicações para o processo de democratização no Brasil. Dessa forma, não se trata de uma contraposição entre Estado e sociedade civil, pois se vive ainda em uma sociedade de classes em que sociedade civil e Estado são perpassados por interesses mercantis (PERONI, 2013). Concorda-se, então, com Vieira quando adverte que:

> Quando dizem que a sociedade civil deve se organizar pressupõe-se que a maioria dela se encontra desorganizada, porque uma parte, a classe dirigente ou a chamada elite, se organiza e se reorganiza desde o surgimento do país, mantendo-o no atraso e na inércia, apesar das alegações de fazê-lo contemporâneo do seu modo ou da sua época" (VIEIRA, 1998, p. 13).

[3] Sujeitos, na concepção de Thompson (1981).

[4] Contexto histórico e geográfico, na concepção de Harvey (2005).

[5] Classe como relação, na concepção de Thompson (1981).

E complementa sua reflexão ressaltando que "não há estágio democrático, mas há processo democrático pelo qual a vontade da maioria ou a vontade geral vai assegurando o controle sobre os interesses da administração pública" (VIEIRA, 1998, p. 12). Afirma também: "Quanto mais coletiva a decisão, mais democrática ela é. Qualquer conceito de democracia, e há vários deles, importa em grau crescente de coletivização de decisões" (VIEIRA, 1998, p. 12).

Considera-se, que, assim como sociedade civil e Estado, a democracia também não é entendida como uma abstração, mas como materialização de direitos e de igualdade social[6], (WOOD, 2003) e "coletivização das decisões" (VIEIRA, 1998), com efetiva participação na elaboração de políticas com base na prática social crítica e autocrítica no curso de seu desenvolvimento (MÉSZÁROS, 2002)[7].

Ressalta-se, ainda, que a relação entre o público e o privado não se inicia nesse período particular do capitalismo; historicamente, foram muito tênues essas linhas divisórias no país. Assim, a democratização ainda é um longo caminho e questiona-se acerca das implicações da mercantilização do público nesse processo.

REDEFINIÇÕES NO PAPEL DO ESTADO

Entendem-se as redefinições no papel do Estado como parte de mudanças sociais e econômicas deste período particular de crise estrutural do capital, em que as contradições estão mais acirradas. Para Mészáros, "a crise do capital que estamos experimentando é uma crise estrutural que tudo abrange" (2011, p. 2). Com esse mesmo enfoque, Antunes destaca que a crise

[6] Sobre a não separação entre o econômico e o político, ver WOOD (2003).

[7] Ver Peroni, 2013.

do Fordismo e do Keynesianismo foi a expressão fenomênica de um quadro crítico mais complexo de tendência decrescente da taxa de lucros (1999).

Brenner (2008) concorda com a profundidade da crise, e que ela está enraizada na queda das taxas de lucro. O autor destaca, ainda, que a "combinação da fragilidade da acumulação de capital com a crise do sistema bancário transformou o presente declínio econômico numa crise de difícil resolução pelo poder político e que potencialmente pode se tornar um desastre" (BRENNER, 2008, p. 1). E adverte que quem está pagando a "conta" da crise são os Estados e os trabalhadores, já que ocorreu o aumento da exploração, com a expansão da jornada de trabalho e diminuição salarial além do endividamento dos Estados ao financiarem a crise (PERONI, 2013).

O Estado foi chamado historicamente a tentar controlar ou regular as contradições do capital e a relação capital/trabalho. Atualmente, apesar do anunciado Estado mínimo pelo neoliberalismo, este é chamado a "socorrer" o capital produtivo e financeiro nos momentos de maior crise. E, contraditoriamente, foi e é considerado o "culpado pela crise" conforme a teoria neoliberal (PERONI, 2013a).

Assim como no pós-guerra suas estratégias foram principalmente o Fordismo/ Keynesianismo nos países centrais e o Fordismo/Estado desenvolvimentista nos países periféricos, neste período suas principais estratégias são o neoliberalismo, a reestruturação produtiva, a globalização e a Terceira Via.

Contudo, é importante frisar que o Estado mínimo proposto é mínimo apenas para as políticas sociais conquistadas no período de bem-estar social. Na realidade, o Estado é máximo para o capital, porque, além de ser chamado a regular as atividades do capital corporativo, no interesse da nação, tem, ainda, de criar um "bom clima de negócios", para atrair o capital financeiro transnacional e conter (por meios distintos dos controles de câmbio) a fuga de capital para "pastagens" mais verdes e lucrativas (HARVEY, 1989, p.160).

Além disso, há o fato de a acumulação flexível procurar, mais do que o Fordismo, o capital financeiro como poder coordenador, o que significa maior possibilidade de crises financeiras e monetárias autônomas. Essas crises fazem com que o Estado acabe intervindo no mercado financeiro. Assim, verifica-se que mesmo os governos mais comprometidos com a lógica neoliberal não intervencionista têm sido grandes interventores a favor do grande capital. O que ressalta, mais uma vez, o caráter classista do Estado, que, ao mesmo tempo em que se torna Estado mínimo para as políticas sociais e de distribuição de renda, configura-se como Estado máximo para o grande capital (PERONI, 2003).

Harvey (2010) enfatiza que o papel do Estado na crise atual não é nada mínimo como propõe a teoria neoliberal. Assinala-se um exemplo dado pelo autor que ilustra bem esse fato:

> Pouco depois da falência do Lehman, alguns funcionários e banqueiros do tesouro, incluindo o Secretário do Tesouro, que era um ex-presidente da Goldman Sachs e atual diretor executivo da Goldman, surgiram de uma sala de conferências com um documento de três páginas exigindo 700 bilhões de dólares para socorrer o sistema bancário, prenunciando um Armagedom nos mercados. Era como se Wall Street tivesse iniciado um golpe financeiro contra o governo e o povo dos Estados Unidos. Algumas semanas depois, com ressalvas aqui e ali e muita retórica, o Congresso e, em seguida, o presidente George Bush cederam e o governo foi enviado, sem qualquer controle, para todas as instituições financeiras consideradas 'grandes demais para falir' (HARVEY, 2010, p. 12).

No livro "O neoliberalismo: história e implicações", Harvey (2008) faz um balanço do neoliberalismo na prática, o que chama de neoliberalização. No processo de neoliberalização, o mercado regula inclusive o bem-estar humano. A competição é o mecanismo regulador, "as regras de base da competição no mercado têm de ser adequadamente observadas (...)". E adverte ainda que "em situações nas quais estas regras não estejam claramente estabelecidas, ou em que ajam dificuldades para definir os direitos

de propriedade, o Estado tem de usar o seu poder para impor ou inventar sistemas de mercado" (HARVEY, 2008, p. 13).

O autor destaca, ainda, que para os neoliberais "(...) a privatização e a desregulação combinadas com a competição eliminam os entraves burocráticos, aumentam a eficiência e a produtividade, melhoram a qualidade e reduzem os custos" (HARVEY, 2008, p. 76). E, portanto:

> O sucesso e o fracasso individuais são interpretados em termos de virtudes empreendedoras ou de falhas pessoais (como não investir o suficiente em seu próprio capital humano por meio da educação), em vez de atribuídos a alguma propriedade sistêmica (como as exclusões de classe que se costumam atribuir ao capitalismo) (HARVEY, 2008, p. 76).

Para a teoria política neoliberal, o cidadão, através do voto, decide sobre bens que não são seus, gerando conflitos com os proprietários, pois esse sistema consiste em uma forma de distribuição de renda. Hayek denuncia que a democracia faz um verdadeiro saque à propriedade alheia. Buchanan compara o mercado à política: "As pessoas e os partidos que buscam representar os interesses dos votantes competem pela aprovação ou o favor, de uma maneira bastante similar aos vendedores de produtos imperfeitamente competitivos de bens e serviços". Critica, ainda, o voto e os políticos, por considerar que estes fazem distribuição de renda através das políticas públicas: "Nossa análise dos políticos se centra sobre o conceito de transferências de riqueza realizadas através da legislação (...) quando dizemos 'transferências de riqueza' o eleitor pode substituir por questões ou políticas públicas" (BUCHANAN, 1982, p.177).

Buchanan (1982) aponta as instituições democráticas contemporâneas como irresponsáveis, e o remédio para isso seriam medidas restritivas constitucionais que contivessem os governos, colocando os instrumentos de controle fora das instituições representativas, partindo-se do princípio, para tanto, de que os controles políticos seriam inferiores ao controle de mercado.

Verifica-se que esse processo pode ocorrer atualmente através da transferência de decisões políticas do âmbito governamental para a chamada “sociedade civil”, através do que Ball chama de governação em rede, relações sociais e mudanças nas redes políticas, comunidades de atores e organizações sociais com políticas de influência no setor público.

Robertson (2012) trata a relação entre o público e o privado com o termo "parcerias público-privadas", que segundo a autora é um guarda-chuva semântico que pode cobrir fenômenos bastante heterogêneos, que vão desde a prestação de serviços privados, acordos de serviços com base em contrato e tipos menos formais de colaboração e parceria entre o setor privado, organizações filantrópicas privadas e governos, com base na confiança e no compromisso conjunto para o bem comum (ROBERTSON, 2012, p. 5).

Para a autora, as parcerias possuem uma base comum e um conjunto de ideias programáticas que representam a continuação, e não a moderação, do liberalismo econômico. Seus pontos de referência ideológica são a articulação do neoliberalismo com o neoconservadorismo. No entanto, para a autora, o renascimento das “parcerias” também se articulou a mudanças mais amplas na paisagem ideológica e conceitual da governança, em direção a uma “Terceira Via” entre o Estado e o mercado, como a de Blair, em seu “governo para a modernização” no Reino Unido (NEWMAN, 2001). Essas parcerias foram um corretivo para a presença demasiada do Estado (Keynesianismo), por um lado, e para a ausência dele, por outro (privatização). Ao agir como uma ponte entre cada setor, atuavam como um canal, permitindo o aproveitamento de valores de cada parceiro a serem capitalizados no futuro (ROBERTSON, 2012, p. 7).

Assim como Robertson, trabalha-se neste capítulo com a relação entre terceiro setor e a Terceira Via (PERONI, ADRIÃO, 2005; PERONI, 2006; PERONI, 2013a) - atual social democracia, pois, também desloca para o público não estatal a direção e execução das políticas sociais. Isso porque

compartilha com o diagnóstico neoliberal de que as falhas estão no Estado. Portanto, este não deve ser mais o executor das políticas, como era na antiga social democracia, mas também não deve ser o Estado mínimo do neoliberalismo: "Uma Terceira Via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social democracia do velho estilo quanto o Neoliberalismo" (GIDDENS, 2001, p. 36). A proposta, então, é reformar o Estado, mas, como se mantém o diagnóstico de que o Estado é ineficiente, essa reforma deve ter o mercado como parâmetro de qualidade (PERONI, 2006, 2013).

O terceiro setor é uma das alternativas propostas pela Terceira Via, tanto para que o Estado não seja mais o principal executor das políticas sociais quanto para que o conteúdo mercantil possa, através das parcerias, aprofundar a lógica de mercado nas políticas públicas, "qualificando-as". É o que Giddens chama de sociedade civil modernizada, empreendedora:

> O empreendedorismo civil é qualidade de uma sociedade civil modernizada. Ele é necessário para que os grupos cívicos produzam estratégias criativas e enérgicas para ajudar na lida com problemas sociais. O governo pode oferecer apoio financeiro ou proporcionar outros recursos a tais iniciativas (GIDDENS, 2007, p. 26).

Entende-se que nessa perspectiva os sujeitos são entendidos como filantropos que se responsabilizarão pelos destinos da sociedade, mas não qualquer sociedade, já que prega o empreendedorismo a concepção de mercado no conteúdo da política. É interessante ainda destacar que, enquanto os países que viveram a social democracia discutem a Terceira Via, na América Latina[8] o debate sobre o desenvolvimentismo retorna à cena atualmente. Para Castelo (2009),

> o objetivo dos novo-desenvolvimentistas nos parece claro: entrar, como uma espécie de Terceira Via, na disputa pela hegemonia ideo-política para a consolidação de uma estratégia de desenvolvimento alternativa aos modelos em vigência na América do Sul, tanto ao "populismo burocrático", representado por setores arcaicos da esquerda e partidários do socialismo, quanto à ortodoxia

[8] Ver a tese de Aloísio Mercadante Oliva: "As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil: análise do governo Lula (2003-2010)". Tese defendida na Unicamp, em 2010.

> convencional, representada por elites rentistas e defensores do neoliberalismo (CASTELO, 2009, p. 75).

O autor ressalta ainda qual é o papel do Estado para os novo-desenvolvimentistas:

> Em síntese, o Estado deve garantir condições macroeconômicas e salvaguardas jurídicas que reduzam a incerteza do ambiente econômico, propiciando um horizonte mais previsível do cálculo de risco do investimento privado, e aumentando, por sua vez, a demanda por fatores de produção, o emprego e os ganhos dos trabalhadores. Assim, o Brasil reduzirá a pobreza e a desigualdade social. O projeto novo-desenvolvimentista de intervenção na "questão social", portanto, baseia-se no crescimento econômico e na promoção da eqüidade social via a igualdade de oportunidades. Esta é, grosso modo, a utopia da intelligentsia novo-desenvolvimentista (CASTELO, 2009, p. 78).

Concorda-se com o autor nas críticas ao novo-desenvolvimentismo, que apresenta o Estado como complementar ao mercado e promotor do bem-estar universal, acima dos distintos interesses das classes sociais. O autor ressalta que é um retorno ao antigo nacional-desenvolvimentismo, que defendia a conciliação entre capital e trabalho, tendo em vista um abstrato interesse nacional.

Para Mattei (2011), o papel do Estado no antigo desenvolvimentismo era de protagonista e, no novo desenvolvimentismo, o setor privado deve "disponibilizar recursos e suas capacidades gerenciais a favor dos investimentos produtivos" (MATTEI, 2011, p. 11). Conforme estudos do autor, esse papel representa:

> a) Ter capacidade para regular a economia, estimulando um mercado forte e um sistema financeiro a serviço do desenvolvimento e não das atividades especulativas, b) fazer a **gestão pública com eficiência e responsabilidade perante a sociedade**; c) implementar políticas macroeconômicas defensivas e em favor do crescimento; d) adotar políticas que estimulem a competitividade industrial e melhorem a inserção do país no comércio internacional; e) adotar um sistema tributário progressivo, visando reduzir as desigualdades de renda (MATTEI, 2011, p. 11). (*grifo da autora*)

Destaca-se que o Estado é protagonista, mas nos parâmetros da administração gerencial. O autor conclui avaliando algumas inconsistências nas análises sobre o novo desenvolvimentismo brasileiro, que se considera

muito procedentes, como a ausência de uma discussão conceitual sobre o desenvolvimento e sobre o envolvimento das classes sociais no novo projeto desenvolvimentista, e de uma discussão política mais consistente de como implementar a justiça social em uma sociedade tão desigual - dominada, ainda, pelo coronelismo, autoritarismo, pela corrupção e, por fim, pela ausência de uma discussão do cenário global no atual contexto.

É interessante observar a semelhança com o ideário da Terceira Via e importante considerar que, enquanto os países que tinham uma correlação de forças mais propícias aos trabalhadores discutiam o Estado de Bem-Estar Social, os latino-americanos, vivem ditaduras e o Estado nacional desenvolvimentista. Neste momento, a discussão do novo desenvolvimentismo retoma a proposta de desenvolvimento, mas, mais uma vez, sem muitas conexões com os direitos materializados em políticas sociais (PERONI, 2013).

Diante das discussões acerca de neoliberalismo, Terceira Via e neodesenvolvimentismo, e em um contexto histórico recente de abertura política e primeiros passos para a construção de um projeto societário democrático, questiona-se: e a democracia? Constata-se, pela análise das teorias, que tanto o neoliberalismo quanto a Terceira Via, por quererem esvaziar as instituições públicas das decisões, trazem implicações para o projeto democrático.

O neoliberalismo, porque acredita que a democracia é responsável pelas demandas sociais que provocam a distribuição de rendas através das políticas públicas, ocasionando o déficit fiscal. A Terceira Via, tanto por ter o mesmo diagnóstico de crise do Estado, e sua proposta de reformá-lo passa por princípios gerenciais, quanto pela lógica da sociedade civil modernizada, empreendedora, que deve executar as tarefas do Estado, com o discurso de que avançará na democracia. De alguma forma, as duas teorias propõem o

repasse para a sociedade, em alguma medida, da direção e da execução das políticas sociais.

Rhodes (1996), ao analisar o conceito de governança, traz interessante discussão sobre decisão e execução, na participação do privado no público. Para o autor, a Nova Gestão Pública (*New Public Management* – NGP) é relevante para discussão da governança. *Steering* (direção, decisão) é central para a gestão pública e, para o autor, é sinônimo de governança.

O autor assinala que Osborn e Gaebler, no livro "Reinventando o Governo", que foi um tipo de "bíblia" da NGP, distinguem: decisões políticas (*steering*) e execução dos serviços (*rowing*). A proposta é o governo empreendedor com princípios baseados na lógica de mercado: competição, cliente e resultado. Menos governo (*less rowing*) na execução de políticas e mais governança (*steering*) nas decisões políticas (RHODES, 1996).

Rhodes (1996) salienta que governança significa uma mudança no significado de governo ou mudança na condição de determinar as regras ou novos métodos pelos quais a sociedade é governada. No caso da Inglaterra, ressalta que as redes se desenvolveram em um contexto de esvaziamento do Estado, da nova gestão pública e da gestão intergovernamental. O autor define governança como redes interorganizacionais auto-organizadas. As redes são apresentadas como complemento de mercado e de governo na alocação de recursos e no exercício de controle e coordenação. Para o autor, são uma mudança na governabilidade porque tornam-se autônomas e resistem à orientação central.

O autor destaca que o termo governança é popular, mas impreciso. E apresenta seis usos para o conceito:

1. **Governança como Estado mínimo**: Uso do mercado ou quase mercado na distribuição de serviços públicos. É "aceitável" em face dos cortes de gastos e da tendência de menos governo.

2. Governança corporativa: Aplicada igualmente para organizações do setor público ou privado. Clara alocação de regras e responsabilidades no partilhamento de papéis (ecoou na discussão da *accountability* na nova gestão pública). Influência do setor privado de mercado no setor público.

3. Governança como nova Gestão Pública: New Public Management (NPM) significa:

3.1 Gerencialismo –- Introdução de métodos do setor privado no setor público: gerenciamento da prática profissional, *standards* (padrões) e medições da performance, gestão por resultados, preço e proximidade com o cliente.

3.2 Nova economia institucional – Introdução da estrutura de incentivos (como competição de mercado) na provisão do serviço público – quase mercado e escolha do cliente.

4. Boa Governança: O Banco Mundial (BM) realiza empréstimos vinculados à boa governança. O que envolve um eficiente serviço público: sistema judicial independente, quadro jurídico para cumprir os contratos, administração responsável dos fundos públicos, auditor público independente, respeito às leis e aos direitos humanos em todos os níveis de governo, imprensa livre. No entanto, a eficiência nos serviços públicos ou a boa governança também encorajam a competição, a privatização de empresas públicas e a descentralização administrativa, aumentando o uso de organizações não governamentais. Para o autor, a boa governança está relacionada à nova gestão pública e à democracia liberal.

5. Governança como sistema sociocibernético: Resultado de padrão ou estrutura que emerge do sistema social. É a interação, a intervenção e o esforço de vários atores. O *Paltern* (padrão, modelo) não pode ser

reduzido a um ator ou grupo em particular, "borrando" as fronteiras entre o público e o privado.

6. Governança como redes auto-organizadas: Descreve vários atores independentes envolvidos na execução de serviços (*delivering services*). Redes se constituem de organizações que necessitam de recursos externos (dinheiro, informação, *expertise*) para atingir seus objetivos, maximizar sua influência sobre resultados e evitar tornar-se dependente de outros intervenientes do jogo. Para o autor, a governança é sobre gestão de redes, que não é específica do setor público. Redes são formas generalizadas de coordenação social e gestão interorganizacional, são auto-organizadas, autônomas e autogovernáveis.

Para Rodhes, as principais características da governança são: interdependência entre organizações, mudança nas fronteiras entre público, privado e setores voluntários; contínua interação entre os membros das redes, causada pela necessidade de troca de recursos e de negociar propósitos partilhados; interações como jogo, baseadas na confiança e reguladas por regras do jogo negociadas e de acordo com os participantes; significativo grau de autonomia perante o Estado, já que as redes não prestam contas ao Estado, são auto-organizadas. Nesse caso, questiona-se: como ocorre o controle social? O autor aponta as redes como uma estrutura de governo entre mercado e Estado, o que remonta ao debate deste capítulo sobre o público não estatal, ou terceiro setor.

As redes não são mecanismos de governo ou reduzidas a um novo estilo de gestão do setor público, mas uma mudança para o *accountability* democrático. A governança como auto-organização em redes é uma mudança para a governabilidade, pois estas são autônomas e resistem à orientação central. Discute-se a concepção de democracia do autor, já que as redes não têm representatividade social. É importante destacar que entendem-se as

redes como sujeitos (individuais e coletivos) em relação[9], com projeto de classe (RODHES, 1996).

Ball e Junemann (2012) pesquisam como a governança tem sido feita e por quem. Os autores apresentam a rede com um método para traçar e representar as relações sociais no campo da política e como ferramenta analítica. O conceito redes de políticas é um termo analítico e descritivo que se refere a uma forma de governança que entrelaça mercados inter-relacionados e hierarquias.

Os autores ressaltam que as fronteiras entre filantropia, negócios e setor público foram movidas e que as mudanças são endógenas e exógenas (dentro e fora do setor público). E que acontecem através da disseminação de valores e práticas de empreendimento, empreendedorismo e transposição do discurso internacional do gerencialismo (nova gestão pública). Nesse contexto, novos valores, modos de ação e formas de autoridade moral crescem, enquanto outras são diminuídas ou derivadas. Observa-se que as diminuídas e derivadas, não por acaso, são os sindicatos, movimentos sociais e instituições vinculadas às classes populares (BALL e JUNEMANN, 2012).

Afirma-se que é importante verificar o que é novo na nova filantropia e salientam a relação com os resultados (*giving to outcomes*). Um empresário entrevistado pelos autores deixa claro que, se vai dar dinheiro, quer dar para algo que tiver resultados mais efetivos. Outro aspecto da nova filantropia, vinculado aos resultados, é que os financiadores querem ver e mensurar os impactos. Os autores discorrem ainda sobre o *venture capitalism*, capitalismo de risco, isto é, eles querem ver o retorno, mas aceitam riscos. E, assim, os filantropistas tomam as decisões de onde colocar o dinheiro, influenciando ou definindo as políticas sociais em geral e em particular as educacionais. Os autores chamam a atenção ainda para o fato de a educação ser apenas uma das dimensões do interesse filantrópico (BALL e JUNEMANN, 2012).

[9] Sujeitos e relação, na concepção de Thompson (1981).

As relações de mercado são transferidas para a filantropia e mutuamente reforçadas. Ball e Olmedo (2013) ressaltam a importância desse setor, que denominam de nova filantropia:

> (...) soluções inovadoras e velhas soluções para problemas sociais e de desenvolvimento 'baseadas no mercado' estão sendo privilegiadas e fortalecidas através do surgimento de uma nova elite global, conectada em rede, formada por promotores de políticas e 'novos' filantropos. O que há de 'novo' na 'nova filantropia' é a relação direta entre o 'doar' e os 'resultados' e o envolvimento direto dos doadores nas ações filantrópicas e nas comunidades de políticas. (...) Tudo isso re-situa o escopo e os objetivos da filantropia tradicional. Isso indica uma mudança em três etapas: da doação paliativa (ou seja, a filantropia tradicional ou a 'filantropia 1.0') à filantropia para o desenvolvimento ('filantropia 2.0') e, finalmente, à doação '*rentável*', constituindo aquilo que é chamado de 'filantropia 3.0' (BALL e OLMEDO, 2013, p. 33-34).

Acrescentam ainda que essa terceira etapa da filantropia ocorre através das redes:

> A Filantropia 3.0 faz parte de uma nova configuração e lógica de ações de ajuda e desenvolvimento e de um novo conjunto de relações ligadas a problemas de desenvolvimento e aos grandes desafios. Chamamos esta lógica e relações de 'filantropia de rede'. Ao usar este termo estamos sugerindo que para entender o trabalho das 'novas' organizações filantrópicas e seus 'parceiros', precisamos considerá-los não sob uma perspectiva individual, como atores isolados, mas sim como nós interconectados que operam de acordo com lógicas de rede e configuram suas agendas e ligações de formas mutantes e fluídas (BALL e OLMEDO, 2013, p. 40).

Ball e Junemmann (2012) argumentam que algumas partes do Estado têm menos controle, outras têm mais do que antes. O Estado pode mudar de parceiros facilmente, iniciativas e programas podem ser encerrados, contratos rescindidos e agências fechadas. Destacam, ainda, os interesses indiretos com a filantropia, como o *status* e *marketing*, o que chamam de capital simbólico, através de festas, jantares, colunas sociais, prêmios, associando a filantropia à celebridade e ao interesse de acesso a outros campos e redes. Apresentam o exemplo da Revista Times, que revelou que a "generosidade é moda de novo" e apresentou uma lista dos filantropos com faixa de arrecadação.

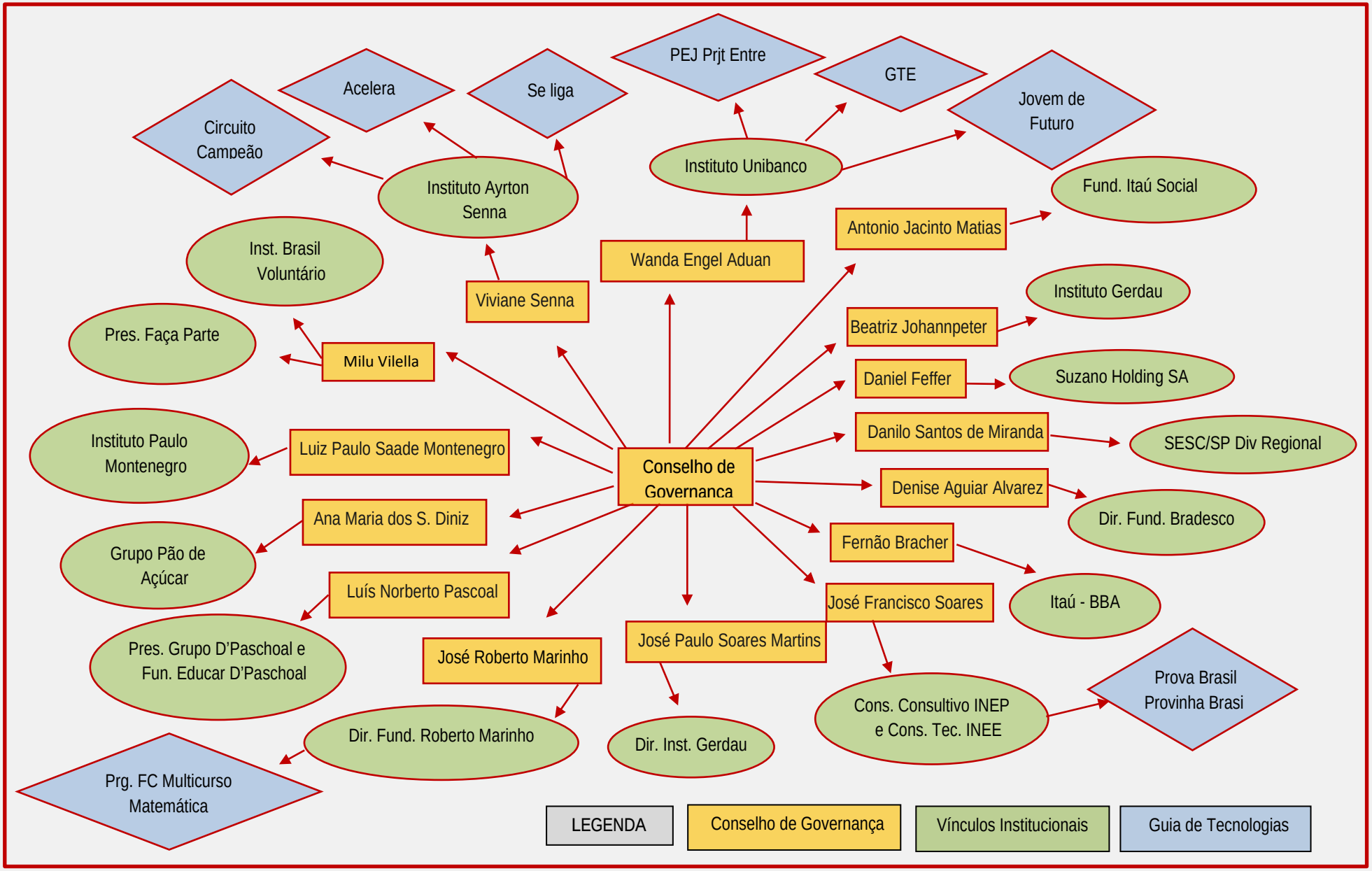
Os autores afirmam ainda que a localização na rede é chave para capital social. As redes são feitas de capital social que pode ser desenvolvido, investido e acumulado e têm fluxos de ideias e pessoas entre o público e o privado. Os participantes são multifacetados: atores individuais podem ser envolvidos nas redes em uma variedade de modos (significados e tipos de influência).

Foi o que se constatou na rede do Instituto Unibanco – lócus de pesquisa. E, no decorrer do texto, será apresentada também a rede de empresários Todos pela educação. O Instituto Unibanco foi criado em 1982, inicialmente para promover as ações e os investimentos sociais do banco[10]. Em 2007, concebeu e implantou o Projeto Jovem de Futuro, de forma experimental. Em 2011, o Jovem de Futuro passou para a aplicação em larga escala, em parceria com o Programa Ensino Médio Inovador, do Ministério da Educação, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência (SAE) e cinco Secretarias Estaduais de Educação, como política pública estadual de ensino (PERONI e CAETANO, 2014).

A figura 1 visualiza quem são os sujeitos que participam do Conselho de Governança, bem como onde atuam ou atuaram. A maioria dos membros do conselho vem da própria instituição financeira Itaú/Unibanco, governo, instituições privadas educacionais, terceiro setor, organizações internacionais e de outras instituições financeiras. Concorda-se com as advertências de Ball e Junemann (2012) sobre os limites na análise de redes e na representação gráfica, já que nem todos os participantes têm igual significado ou influência dentro das redes e algumas organizações e pessoas ocupam múltiplas posições (informações, ideias, influência entre setores). Levando em consideração essas questões, entende-se que é uma forma interessante de verificar as diversas relações entre os sujeitos que participam do processo.

[10] Em 2008, formou o conglomerado Itaú Unibanco.

Figura 1: Conselho de Governança do Instituto Unibanco



Fonte: Elaborado por Greice Hochmuller, Raquel Caetano e Vera Peroni.

No caso do Instituto Unibanco, os que participam do Conselho de Governança são sujeitos históricos em relação a outros sujeitos, que defendem interesses individuais ou coletivos; por isso, é necessário estudá-los nas relações que estabelecem com indivíduos ou grupos. É importante enfatizar suas experiências, no sentido dado por Thompson, isto é, de onde falam e como se relacionam ou não com a educação.

É possível verificar-se que muitos membros do Conselho de Governança (CG) também ocupam cargos importantes na Instituição Financeira Itaú/Unibanco, sendo pessoas que têm princípios e práticas empresariais e não têm *expertise* na área educacional. No entanto, influenciam na política educacional brasileira. Outro fator importante que se observa é a relação entre o governo federal e o instituto, como Ricardo Henriques, que foi secretário da Secad/MEC (2004-2007) e é, atualmente, o superintendente do Conselho de Governança; e Ricardo Paes de Barros, que é o atual subsecretário de assuntos estratégicos da Presidência da República e ocupa cargo de conselheiro no conselho de governança do instituto.

Nota-se, também, a presença de sujeitos atuantes em outras instituições privadas de educação. Entre estes, destacam-se o conselheiro Claudio de Moura Castro, presidente do conselho consultivo da faculdade Pitágoras e assessor especial da presidência do grupo Positivo; bem como Claudio Luiz da Silva Haddad, presidente do Insper (Instituto de Ensino e Pesquisa) e do Conselho do Grupo Ibmec S.A., entidade mantenedora das Faculdades Ibmec Rio de Janeiro, Minas Gerais, Brasília e das Faculdades Veris[1].

Para Henriques, "trata-se de uma experiência concreta, que revela a possibilidade de geração de bens públicos a partir de esforços de complementaridade referentes às responsabilidades compartilhadas entre governos, sociedade civil e setor privado" (UNIBANCO, 2012, p.7).

[1] Disponível em: <http://www.institutounibanco.org.br/o-instituto/governanca>.

Ricardo Paes de Barros, membro do Conselho do IU e secretário de Ações Estratégicas da SAE, diz que a parceria do IU com o MEC é de extrema importância, tanto do ponto de vista simbólico como prático. O Jovem de Futuro é uma tecnologia social de interesse público desenvolvido pelo setor privado com vistas a aprimorar o funcionamento de qualquer escola pública que contemple o Ensino Médio. Ricardo Paes de Barros é também responsável pela avaliação dos resultados obtidos pelo projeto através da avaliação de impacto nas escolas participantes.

No caso deste capítulo, como o tema é o público não estatal destacam-se as instituições do terceiro setor, mas ressalta-se que as redes descritas por Ball ou Rhodes são compostas por instituições privadas com fins lucrativos ou sem fins lucrativos.

Em trabalho anterior, já se alertava para a imprecisão do tema terceiro setor:

> A primeira observação a fazer refere-se à imprecisão com que a literatura da área trata o termo terceiro setor, ora aproximando-o de uma também genérica definição de sociedade civil, ora referindo-se a um formato específico juridicamente definido de instituição privada, ora, ainda, identificando-o com as tradicionais entidades de caráter assistencial ou filantrópico. Segue-se que o cerco a sua definição dá-se então por exclusão: o terceiro setor refere-se a esferas da sociedade que não se encontram no mercado ou no Estado (PERONI, ADRIÃO, 2005, p. 142).

O terceiro setor, para Carlos Montaño (2002), modifica inclusive o trato à questão social. Primeiro, com a transferência da responsabilidade da questão social do Estado para o indivíduo, que a resolverá através da autoajuda, ajuda mútua ou, ainda, adquirindo serviços como mercadorias. Segundo, as políticas sociais passam a ser focalizadas, perdendo, assim, seu princípio universalista. Por fim, com a descentralização administrativa, as políticas tornam-se ainda mais precárias, entre outros problemas, porque são transferidas as competências sem os recursos correspondentes e necessários para executá-las.

Para Harvey (2008), as ONGs vêm preencher o vácuo de direitos deixado pelo Estado, o que "equivale a uma privatização via ONGs. Em alguns casos, isso ajudou a acelerar o afastamento ainda maior do Estado dos benefícios sociais. Assim, as ONGs funcionam como *cavalos de troia do neoliberalismo global*" (HARVEY, 2008, p. 190).

Outro aspecto bem importante que o autor ressalta é a falta de democracia: "(...) as ONGs não são organizações inerentemente democráticas. Tendem a ser elitistas, a não dar satisfação a ninguém (a não ser a quem as financia)" (HARVEY, 2008, p. 190). E, ainda, tem-se a falsa ideia de que a genérica sociedade civil está participando, quando parte de suas instituições representativas, como sindicatos, movimentos sociais e partidos de esquerda, está sendo arrasada pela estratégia neoliberal. Enquanto a sociedade civil vinculada ao mercado tem o protagonismo e o incentivo público para interferir e elaborar ou executar políticas sociais (PERONI, 2013).

No Brasil, verifica-se o protagonismo de empresários, também, através do movimento Todos pela Educação (TPE), criado em setembro de 2006. A estratégia de atuação do TPE engloba o monitoramento e a análise dos indicadores educacionais oficiais, não apenas definindo a pauta, mas monitorando e avaliando resultados da agenda da política educacional no país. Esse movimento tem um protagonismo cada vez maior, não apenas no Brasil, mas em toda a América Latina. Em setembro de 2011, organizou um seminário, em conjunto com o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), para a criação da rede latino-americana de organizações da sociedade civil pela educação. Outro ponto importante é a relação entre o TPE e o Plano de Desenvolvimento da Educação, e mais especificamente com o Guia de Tecnologias, em que os empresários atuam diretamente no sistema público através da venda de tecnologias educacionais[2].

[2] Conforme o Ministério da Educação (2008), a tecnologia educacional é entendida como práticas, técnicas ou métodos de ensino acompanhados de aparatos, aparelhos ou ferramentas instrumentais, inclusive já em uso por redes ou estabelecimentos de ensino que apresentem potencial impacto positivo na melhoria da qualidade da

Conforme Bernardi, Uczak e Rossi (2014), os mesmos sujeitos do movimento empresarial Todos pela Educação são agentes e interlocutores no setor público, mais especificamente no Ministério da Educação, tornando-se clientes do Estado ao ofertarem produtos no Guia de Tecnologia ou recomendações. Os autores apresentam (conforme figura 1) a vinculação do conselho de governança com os programas certificados pelo ministério, no guia de tecnologias para produtos a serem adquiridos por escolas ou sistemas educacionais no que se referem à "alma" da educação, como ensino–aprendizagem, gestão escolar e formação de professores.

Essa vinculação entre o Movimento Todos pela Educação e os produtos ofertados pelo Guia de Tecnologias nos remete a algumas análises: a vinculação entre o que Ball e Junemann (2012) e Rodhes, (1996) têm chamado de *steering* (direção) e *roowing* (execução) na análise de redes. Nesse caso, os empresários atuam tanto na direção quanto na execução, pois influenciam fortemente as políticas nacionais e chegam até a sala de aula com a venda de produtos pedagógicos.

Ocorre também o que Ball chama de Filantropia 3.0, já que a filantropia está vinculada ao lucro, através da venda de produtos para as escolas e sistemas públicos, mesmo aquelas que se dizem sem fins lucrativos.

Outra questão a destacar é a relação entre o público e o privado no Programa de Desenvolvimento da Educação, em que o poder público federal está mais presente do que jamais esteve na história da educação brasileira. Ao mesmo tempo, encontra-se em parceria com o setor privado em áreas estratégicas da educação brasileira, fomentando a lógica de mercado no interior da escola pública.

Robertson (2012) ressalta a influência do setor privado em todas as instâncias da educação. Este está agora profundamente enraizado no coração

educação básica pública, a serem empregadas como mecanismo de apoio aos sistemas de ensino e processos de ensino-aprendizagem desenvolvidos em sala de aula.

dos serviços públicos educacionais, em todos os níveis, desde a política e a pesquisa até a aprendizagem nas salas de aula (ROBERTSON, 2012, p. 1149). Foi o que se constatou na pesquisa com o Instituto Ayrton Senna (IAS), em escolas de ensino fundamental, e com o Instituto Unibanco, em escolas de Ensino Médio.

No caso das parcerias, verificou-se que a gestão democrática fica muito prejudicada quando as tarefas são definidas por um agente privado, envolvendo desde o secretário de Educação até os professores. Pergunta-se o que significa o sistema público abrir mão de suas prerrogativas de ofertar educação pública de qualidade e comprar um produto pronto, desde o currículo – já que as aulas vêm prontas e os professores não podem modificá-la – até a gestão escolar (monitorada por um agente externo). São mudanças na "alma da escola pública", o que tem-se chamado de "conteúdo da educação".

Uma questão intrigante é que o material do IAS, por exemplo, é fortemente estruturado. Como declarado pela própria coordenadora do Instituto, Viviane Senna, o material é padronizado, sendo utilizado tanto nas escolas indígenas da região amazônica como em um município urbano de São Paulo ou do Rio Grande do Sul. Fato que se constata em pesquisa nacional que abrangeu dez estados brasileiros com características muito diferentes (ADRIÃO, PERONI, 2010). No entanto, as exigências deste período atual do capitalismo de reestruturação produtiva exigem um trabalhador flexível, que saiba pensar, trabalhar em equipe, exatamente o contrário do material proposto na parceria.

CONCLUSÃO

Neste trabalho, procurou-se dialogar com autores que pesquisam acerca das redefinições no papel do Estado e da presença crescente de sujeitos com a

lógica de mercado na direção e/ou execução das políticas sociais. Esses sujeitos estão cada vez mais organizados em redes, do local ao global, integradas por sujeitos individuais e/ou coletivos com diferentes graus de influência e que falam de diferentes lugares: setor financeiro, organismos internacionais, setor governamental.

Algumas instituições têm fins lucrativos e outras não, ou não claramente. No caso da educação, de onde se pesquisou, por exemplo, o guia de tecnologias, que induz as parcerias entre o público e o privado, certifica instituições para atender às escolas e aos sistemas educativos na formação de professores, gestão escolar, ensino-aprendizagem, infraestrutura. Isto é, "todo o conteúdo da educação".

Estão presentes no plano, de forma indiscriminada, instituições com fins lucrativos como Positivo, ou institutos que se apresentam sem fins lucrativos, como Instituto Unibanco e Instituto Ayrton Senna (que apresentam conteúdo gerencial em suas propostas). Ao mesmo tempo, estão no guia programas governamentais como Escola de Gestores, que é uma formação de diretores com princípios de gestão democrática e realizada por universidades públicas. A escola ou o sistema educativo podem escolher, como uma grande cesta de produtos disponíveis para "resolver" os problemas da educação, sem um debate maior acerca dos fins da educação, ou das políticas sociais, como parte de um projeto societário.

Como se enfatizou no início do texto, entende-se que as mudanças nas fronteiras entre o público e o privado ocorrem como parte de um contexto de crise, em que as estratégias de superação globalização, neoliberalismo e reestruturação produtiva, Terceira Via, redefinem o papel do Estado. As teorias que afirmam que a crise está no Estado, como neoliberalismo e Terceira Via, trazem implicações para as políticas sociais, pois transferem do poder público para o mercado parte da coordenação societária, e não apenas a execução, mas também a direção das políticas. O que fica no âmbito do Estado

acaba tendo a lógica gerencial com características da nova gestão pública que trazem princípios do mercado para a gestão pública.

Outro fator importante é a especificidade vivida no Brasil e em outros países latino-americanos, de estar saindo de ditaduras e iniciando a sua luta por direitos materializados em políticas sociais, quando outros países já viviam as estratégias de superação da crise e sua restrição de direitos. Assim, vive-se um período de avanço das políticas educacionais, com perspectivas de universalização da educação básica até 2016, gestão democrática, inclusão e outras questões vinculadas ao direito à educação com qualidade, em parte como resultado da correlação de forças e dos reclames populares (VIEIRA, 2007), mas também pela necessidade de legitimidade por parte do Estado.

Em países que, como o Brasil, estão iniciando o processo de construção da democracia, a 'privatização' da educação pública traz consequências importantes, não apenas para a efetivação do direito à educação, que ainda não é uma realidade para todos no país, mas também acerca do conteúdo da educação que tem o mercado como parâmetro de qualidade.

O Brasil não tem um histórico democrático e a privatização do público é uma realidade "naturalizada" em nossa cultura. No entanto, no período pós-ditadura, em um processo de correlação de forças com essa lógica historicamente instaurada, no período de democratização, iniciou-se um movimento de repensar o público, o Estado, com a participação efetiva da sociedade. E entende-se que a participação envolve um longo aprendizado que ocorre na experiência[3]. Assim, a participação é fundamental para o avanço da democracia; portanto, quando se criticam as entidades privadas definindo ou executando as políticas públicas, estamos, em parte, apontando:

> - para as instituições com interesses mercantis no processo de direção ou *steering* (Rhodes 1996), que trazem a lógica de mercado, com perdas para a concepção de democracia, como

[3] Experiência, conforme Thompson (1981).

coletivização das decisões, na definição de políticas (VIEIRA, 1998);

- para a perda da responsabilidade do Estado no processo de execução ou *rowing* (RHODES, 1996) como o responsável pelas políticas universais e pela perda para a concepção de democracia como direitos sociais, materializados em políticas universais (para todos e com qualidade;, a democracia como igualdade social e a não separação entre o econômico e o político (WOOD, 2001).

Enfim, com base nos conceitos do início do capítulo de que o Estado, assim como o capital, é entendido como relação ou processo em um movimento de sujeitos, de correlação de forças de classes sociais e projetos societários distintos, percebe-se as redes como sujeitos em relação aos objetivos de classe. No caso desta produção, analisa-se como a lógica mercantil tem participado ativamente da direção e execução das políticas sociais, que passam a ser influenciadas fortemente pela presença desses sujeitos, deixando as responsabilidades ficarem cada vez mais diluídas quanto a materialização de direitos.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T. & PERONI, V. **Análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional**. Relatório de pesquisa, 2010.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.

BALL, S. Global education INC. **New policy networks and the neo-liberal imaginary**. London: Routledge, 2012.

BALL, S. JUNEMANN, C. **Networks, new governance and education**. Policy Press, University of Bristol, 2012.

BALL, S. OLMEDO. A. A "nova" filantropia, o capitalismo social e as redes de políticas globais em educação. In: PERONI, V. (org). **Redefinições das fronteiras entre o público**

e o privado: implicações para a democratização da educação. Brasília, Liber Livro, 2013.

BERNARDI, L. UCZAK L., ROSSI A. **Do Movimento Todos pela Educação ao Plano de Ações Articuladas e Guia de Tecnologias**: empresários interlocutores e clientes do Estado. Trabalho apresentado na Anped Sul, Florianópolis, 2014.

BRENNER, Robert. **O princípio de uma crise devastadora**. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaImprimir.cfm?materia_id=15109>. Acesso em 10 julho 2008.

BUCHANAN, James, MCCORMICK Robert, TOLLISON, Robert. **El analisis economico de lo político**: lecturas sobre la teoria de la elección publica. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1984.

CASTELO BRANCO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 7-19, 2009.

GIDDENS, A. A. **Terceira Via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 2001.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 4 ed. São Paulo, Loyola, 1989.

_____. **O Neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2005.

HAYEK, Friedrich. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Livraria O Globo, 1983.

_____. **Fundamentos da Liberdade**. Brasília: Ed. UNB, 1984.

LUKÁCS, G., **Introdução a uma estética marxista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

MATTEI, Lauro. **Gênese**: a agenda do "novo desenvolvimentismo brasileiro". IV Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira. Rio de Janeiro, 2011.

MÉSZAROS, I. **O poder da Ideologia**. São Paulo: Ensaio, 1996.

_____. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

_____. **Crise estrutural necessita mudança estrutural**. Conferência de abertura do II Encontro de San Lazaro, 2011.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

PERONI, Vera. M. V. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90**. São Paulo: Xamã, 2003.

_____. As relações entre o público e o privado nas políticas educacionais no contexto da Terceira Via. **Currículo sem Fronteiras**. Privatização da educação no contexto da(s) "Terceira(s) Via(s)": uma caracterização em análise. v. 13, n. 2, maio/agosto, 2013a.

PERONI, Vera. M. V. (org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado**: implicações para a democratização da educação. Brasília, Liber Livro, 2013.

PERONI, Vera, ADRIÃO, Theresa. Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In: ADRIÃO, Theresa, PERONI, Vera (org.). **O público e o privado na educação**: interfaces entre estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.

_____. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, V. M. V., BAZZO, V. L., PEGORARO, L. (org.) **Dilemas da educação brasileira**

em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

PERONI V., CAETANO, R. (2014) **Relações entre o público e o privado na educação**: Projeto Jovem de Futuro do Instituto Unibanco. Trabalho apresentado na Anpae Sudeste.

RHODES, R. A. W The new governance: governing without government. Political Studies XLIV 65 (1996).

ROBERTSON, S., MUNDY, K., VERGER, A. MENASHY. **Public private partnerships in education**: new actors and modes of governance in a globalizing world. Edward London: Elgar Publishing Limited, 2012.

ROBERTSON, S. A estranha morte da privatização neoliberal. **Revista Brasileira de Educação**. Anped. V. 17, n. 50, maio/o 2012, São Paulo: Autores Associados, 2012a.

ROSSI, A. BERNARDI, L. UCZAK L., Relação público-privada no Programa de Desenvolvimento da Educação: uma análise do Plano de Ações Articuladas. In: PERONI, V. (org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado**: implicações para a democratização da educação. Brasília, Liber Livro, 2013.

THOMPSON, E. P. **A miséria da teoria ou um planetário de erros**. Rio de Janeiro: Zahar,1981.

VIEIRA. E. O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a Loas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 56, p. 9-23, mar, 1998.

_____. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez Editora, 2 ed., 2007.

WOOD, E. M. **Democracia contra o capitalismo** - a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

CAPÍTULO 9

Acesso e permanência: em cena, a universidade privado-filantrópica brasileira

Larissa Ramalho Pereira[1]

INTRODUÇÃO

O cenário da sociedade atual reafirma necessidades e demandas emergentes por políticas públicas afirmativas e democratizantes. A educação se inscreve nesse contexto como um dos temas centrais e deve ser tratada com a importância que merece. Assim como a Política de Assistência Social, a Política de Educação brasileira é fruto de lutas sociais históricas que objetivam viabilizar e garantir sua operacionalização, na perspectiva de direito social e para todos. A educação é "patrimônio da sociedade civil"[2], necessária para manutenção e consolidação do modo de produção capitalista, pois é uma prerrogativa básica ao desenvolvimento das forças produtivas de uma nação.

Faz-se, nesse ensaio, um recorte e chama-se a atenção para a educação superior, que vem sofrendo profundas transformações, nas quais as instituições imprimem uma lógica mercantil e empresarial à tarefa de educar. Cresce avassaladoramente o número de universidades privadas no Brasil, sendo que, na contramão desse processo, a disponibilidade de novas universidades públicas não é a mesma. Contudo, cada vez mais a população é

[1] Mestre em Serviço Social (PUC/RS). Professora do Curso de Serviço Social do Centro Universitário Franciscano – Unifra.

[2] Termo utilizado pelo autor Ney Luiz Teixeira de Almeida, em artigo publicado no caderno "O Serviço social e a política pública de educação (2005)", ao explanar sobre algumas das principais características da educação pública no Brasil.

estimulada a buscar canais para qualificação, com vistas a atender às novas exigências e demandas que o mercado de trabalho imprime.

O resultado desse processo é a crescente procura de estudantes ao ensino técnico e superior. Com o apoio e incentivo maciço do governo federal, essa ideia tem se difundido e conquistado cada vez mais adeptos. A proposta do governo para atender a essa demanda está calcada prioritariamente na expansão de vagas, com incentivos de subsídios ao setor privado em troca de bolsas de estudo. Sendo assim, cabe uma reflexão sobre a forma como se dá o acesso e a permanência de alunos bolsistas dentro das universidades privadas.

Para tanto, o presente capítulo se propõe a apresentar parte dos resultados da pesquisa de Mestrado em Serviço Social, que investigou os programas e políticas de assistência estudantis existentes, de três universidades privado-filantrópicas da região metropolitana de Porto Alegre, que visassem ao acesso e à permanência do aluno bolsista na universidade. As instituições de ensino superior (IESs) pesquisadas foram: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Universidade Luterana do Brasil (Ulbra) Gravataí e Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), de São Leopoldo. Os sujeitos da pesquisa foram os trabalhadores da assistência estudantil.

Defender a garantia do direito à educação é tarefa árdua, principalmente quando se tem claro que essa tarefa depende de uma rede de pessoas, instituições, organismos governamentais (nacionais e internacionais) atravessados de interesses e de correlações de forças. Diante disso, é imprescindível subsídios teóricos e práticos que possibilitem intervir na realidade de maneira assertiva. Acredita-se que a pesquisa realizada com o apoio das universidades privado/filantrópicas da região metropolitana de Porto Alegre pode contribuir no sentido de fornecer dados e avaliações que

resultem em propostas de implementação de programas de assistência estudantil na rede privada.

A UNIVERSIDADE PRIVADO/FILANTRÓPICA E OS PROGRAMAS DE INCLUSÃO EDUCACIONAL: PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO

A universidade cumpre um papel muito importante na sociedade, de formação não só técnica, mas humana e social. Entretanto, é sabido que na atualidade o objetivo maior, principalmente em nível superior, é a qualificação para o mercado de trabalho. Nesse sentido, constata-se que inserir a população com baixo poder aquisitivo na educação superior requer dos governos, políticas que incentivem e subsidiem esse movimento, ainda mais em países em desenvolvimento, onde, apesar de ser um direito universal, ainda não é de acesso a todos.

> A educação superior no país se caracteriza como uma educação para poucos e não poderia ser diferente. A problemática não se situa, unicamente, no âmbito educacional (...). A raiz do problema se encontra na sociedade que se divide entre aqueles que têm capital econômico, social e cultural e aqueles que não o possuem (GISI, 2006, p.13).

Diante disso, o governo federal traçou estratégias para enfrentar essa problemática. Entre elas, para fim de análise, destaca-se o Programa Universidade para Todos (Prouni), implementado desde 2005. As universidades que aderiram ao programa tiveram de reorganizar setores para seleção e concessão de bolsas de estudos, com vistas a viabilizar o acesso da população por intermédio de outro sistema que não apenas o habitual, no que se refere às formas de subsídio financeiro.

Sendo assim, as entrevistas realizadas com as equipes gestoras de cada universidade demonstraram, no que tange ao Prouni, que houve avanços no campo legal e maior transparência no processo seletivo, levando em conta os documentos ora exigidos para o ingresso dos alunos bolsistas. Porém, a

burocracia é apontada como um retrocesso pelos trabalhadores, pois além da quantidade de documentos a serem apresentados, a instituição tem a prerrogativa de poder solicitar outros que achar necessário para análise do perfil socioeconômico.

A burocracia tende a se caracterizar como um impedimento para o aluno ingressar na universidade, na medida em que, além dos documentos imprescindíveis solicitados como critério para acessar o programa, a instituição solicita muitos mais, respaldada pela legislação. Muitas vezes, essas práticas estão pautadas em duas hipóteses: a primeira consiste em garantir que a bolsa esteja sendo concedida para estudantes que de fato atendam ao perfil solicitado pelo Prouni, embora existam outras formas de se averiguar situações pontuais. Quanto à segunda hipótese, trata-se de resguardo da instituição se por ventura ocorrerem denúncias.

Entretanto, há que se ter cuidado com práticas de cunho "policialesco". Na medida em que se colocam cada vez mais barreiras e critérios, inviabiliza-se o acesso a direitos, sendo que o objetivo é justamente o contrário. Os trabalhadores desses espaços têm a tarefa de fortalecer e mediar o acesso dos alunos à universidade, garantindo-lhes um direito previsto em lei:

> O direito à educação parte do reconhecimento de que o saber sistemático é mais do que uma importante herança cultural. Como parte da herança cultural, o cidadão torna-se capaz de se apossar de padrões cognitivos e formativos pelos quais tem maiores possibilidades de participar dos destinos de sua sociedade e colaborar na sua transformação (CURY, 2002, p. 260).

Outro aspecto que emergiu em muitas respostas aos questionamentos realizados, diz respeito à 'injustiças' que podem ser cometidas em virtude da legislação que não possibilita alternativas, como na situação relatada na fala do entrevistado a seguir:

> No Prouni, pelo simples fato de terem estudado em escolas particulares, não podem. Mas se tu fores avaliar todo o resto, estão dentro, ou até pior que muitos casos. É difícil saber. Têm pessoas que pagaram R$ 10 reais por mês na escola e não podem entrar porque não foram bolsistas integrais, sabe?! Então, eu acho assim: a

> legislação é um pouco burra, a partir do momento em que ela engessa uma coisa, acho que pra tudo, é pra inclusão, pra permanência, pra tudo, sabe? (trabalhador H).

A fala citada retrata que as leis continuam sendo objetos de lutas diárias para sua materialização, uma vez que as regras e normas nelas contidas não são o suficiente para garantir que um determinado direito seja de fato efetivado. E, ainda, ao mesmo tempo em que as legislações são constituídas para atender a demandas e necessidades da população, produtos históricos de lutas, também podem se configurar como impeditivos na viabilização de direitos.

A política social pública, dentre suas principais finalidades e funções, direciona a garantia e a materialização de direitos de cidadania, ou ainda, os direitos sociais. Estes estão pautados na ideia da igualdade, equidade, justiça social, conforme ensina Pereira:

> Daí porque, no campo de atuação das políticas públicas, a participação do Estado, seja como regulador, seja como provedor ou garantidor de bens públicos como direito, é considerado fundamental. [...] Isso explica porque as políticas públicas, além de se preocuparem com a provisão de bens materiais ("dar o peixe", como reza um provérbio chinês), têm de contribuir para a efetiva concretização do direito do ser humano à autonomia, à informação, à convivência familiar e comunitária saudável, ao desenvolvimento intelectual, às oportunidades de participação e ao usufruto do progresso ("ensinar a pescar") (PEREIRA, 2008, p.102-103).

Dentre as inúmeras dificuldades encontradas para a materialização dos direitos, destaca-se a que se refere a critérios de elegibilidade. Estes, ao serem definidos pelas políticas, têm de agregar e não desagregar os sujeitos do processo.

Toma-se como exemplo os critérios de elegibilidade para o ingresso do aluno bolsista na educação superior privada, que exige uma lista de documentos obrigatórios. Observa-se que deve haver uma flexibilidade nesse processo, tanto em nível econômico quanto intelectual, pois muitas vezes os sujeitos envolvidos não sabem interpretar o que o processo requer ou mesmo não dispõem de recursos financeiros para viabilização de tais comprovantes.

Afirma-se que a burocracia, nesse aspecto, não pode ser um fator inibidor para a busca dos sujeitos. É notório que muitas pessoas com baixa escolaridade, mesmo certificadas de que estão aptas a ingressar no ensino superior, encontram dificuldades para interpretar/decodificar o que está sendo pedido, dificultando a participação nos espaços sociais, o que fica claro neste depoimento:

> Ai, o que mais me chama a atenção, assim de um contexto geral, é a evolução das pessoas, digo assim [...]. Porque na época, tinha dificuldade até pra preencher um formulário, sabe? A gente não conseguia trabalhar com as pessoas, não dava pra acreditar. Desculpa até por te falar, no nível de graduação, era muito, era muito "desparelho". Não dava nem pra explicar o que era nacionalidade e natural de? Ah, coisas básicas assim que hoje são [...] a média dos alunos do Prouni hoje tá melhor do que as dos alunos pagantes (trabalhador H).

Vale ressaltar que a entrevistada aponta como *avanço* o nível intelectual do público-alvo atendido pelo Prouni. Entretanto, constata-se, em nível de contradição, que as instituições não estão preparadas para acolher um público que não saiba minimamente codificar a informação. Isso requer muita atenção, tempo e paciência para esclarecer dúvidas e transmitir informações aos usuários do serviço, embora sabendo que se vive em um país em que o índice de analfabetos funcionais é altíssimo.

Conforme o IBGE, as definições acerca do sujeito alfabetizado tratam de uma "pessoa capaz de ler e escrever pelo menos um bilhete simples no idioma que conhece". Contudo, cada vez mais, esse conceito vem sendo revisto, isto é, a existência de uma categoria chamada de analfabetismo funcional é reconhecida, incluindo todos aqueles com menos de quatro séries de estudos concluídas.

Outro aspecto importante trazido na fala do trabalhador A revela o seu despreparo em relação aos atendimentos. No decorrer da análise, verifica-se que essa situação tem relação direta com o tempo e com o espaço, em função da sobrecarga do trabalhador e das múltiplas funções acumuladas por ele.

Esse reordenamento do trabalho nasce nas múltiplas contradições que o modelo capitalista de produção tem imposto à sociedade, resultando em implicações diretas nas formas de produção do mercado de trabalho. O cenário atual mostra que as empresas convocam um novo perfil de trabalhador, para um novo tipo de trabalho, que, segundo Antunes (2008, p. 107), deve ser:

> [...] mais "polivalente", "multifuncional", diferente do realizado pelo trabalhador que se desenvolveu na empresa taylorista e fordista. O trabalho que cada vez mais as empresas buscam não é mais aquele fundamentado na especialização *taylorista* e *fordista,* mas o que se gestou na fase da "desespecialização multifuncional", do "trabalho multifuncional", que em verdade expressa a enorme intensificação dos ritmos, tempo e processo de trabalho.

Sabendo disso, deve-se cuidar, nas análises de contexto, para não culpabilizar o trabalhador por situações de atendimento precário, desqualificado, com falta de estrutura, fragmentação dos serviços e outros. A raiz desses problemas está no sistema e, consequentemente, isso é vivenciado pelos trabalhadores que sofrem com as sequelas do processo.

Diante de tantas dificuldades, os trabalhadores ressaltam que o acesso do aluno se dá mediante as regras e normas estabelecidas em legislação. Embora a permanência dependa exclusivamente do aluno e do seu grupo familiar, uma vez que envolve despesas com material, transporte, alimentação, que não são custeadas pela bolsa, confere a esta última o custeio exclusivo da mensalidade. Com exceção de alguns casos que recebem bolsa permanência em virtude da carga horária do curso, a exemplo da medicina.

Essa permanência está ligada diretamente ao sucesso acadêmico[3], que, para alguns trabalhadores, é entendida como a conclusão do curso. O entendimento de sucesso acadêmico é do prisma do trabalhador vinculado ao setor de bolsas de estudo.

[3] Neste trabalho não se discutira a categoria "sucesso acadêmico", tendo em vista que este foi um aspecto trazido pelos entrevistados, mas que não se apresenta como relevante para a discussão do acesso e permanência, enquanto direito social.

> O acesso, eu entendo. Como eu vou dizer? Como algo estabelecido em lei, o que é o acesso de um aluno no Prouni? São todas aquelas regras que nós sabemos, né? Ele ter que fazer o Enem, ele ter que passar no Enem, ele ter que se candidatar ao Prouni pelo *site* do MEC. O MEC através da média vai selecionar esse aluno e vai nos mandar a relação de alunos por curso. O acesso, eu vejo de modo bem pragmático. Será que eu posso usar esta palavra? A permanência depende dele, só depende dele, tá? Porque no momento em que ele entra aqui, ele passa a ser um aluno como qualquer outro dentro da universidade [...]. Então, eu volto a dizer: eu acho que a permanência dele dentro da universidade, no momento em que ele consegue a bolsa, no meu ponto de vista, está nas mãos do próprio candidato. Tenta conseguir estágio, bolsa de Iniciação Científica, enfim, tem uma série de programas que a universidade oferece, independente do aluno ser do Prouni ou não (trabalhador H).

Observa-se que o acesso é entendido pelos trabalhadores, em geral, como o atendimento aos pré-requisitos da lei, conforme apareceu em diversas falas. Embora a lei e as dificuldades de operacionalização na prática cotidiana sejam delicadas, em virtude das burocracias e do próprio tempo exíguo de seleção. Já a permanência é muito mais precária, pois está ligada a condições objetivas dos mesmos, desde a alimentação, transporte, material didático, como também a questões subjetivas relacionadas ao sujeito sentir-se partícipe do processo e do meio, a questões vinculadas ao psicossocial, cognitivas, entre outras. Tais aspectos podem ser constatados na fala seguinte:

> E a permanência, eu entendo assim, não adianta só dar o acesso ao aluno, mas você, sim, precisa ter condições internas, através de programas específicos que dão conta [...] para que esse aluno, estudando da forma como ele vem, muitas vezes com dificuldades, faz programas que dão acesso e permanência. Que forma de programas? Via vale transporte, via vale refeição, que a gente dá pra esses alunos, mas principalmente um programa interno de onde tem uma "transdisciplinaridade" de professores que atuam junto a esse aluno, em função da dificuldade de aprendizagem. Então temos num programa psicólogas, pedagogas. E o próprio ensino propulsor que muitas vezes a gente utiliza para esses alunos em questão de reforço de aprendizagem (trabalhador D).

Discutindo sobre os mínimos sociais, Potyara Pereira (2000, s/nº) pondera algumas questões ligadas ao tema para explicitar as necessidades humanas existentes. Tais necessidades, objetivas ou não, frequentemente são constatadas pelos trabalhadores dos setores de bolsas de estudo, vivenciadas

no cotidiano da universidade, mas que se tornam invisível no meio da multidão. Assim:

> [...] *falta* ou *privação* de algo (tangível ou intangível); *preferência* por determinado bem ou serviço em relação a outro ou a outros; *desejo*, de quem psicologicamente se sente carente de alguma coisa; *compulsão* por determinado tipo de consumo, movida pela dependência ou pelo uso repetitivo ou viciado desse consumo; *demanda*, como procura por satisfação econômica, social ou psicológica de alguma carência. Há, ainda, quem confunda *necessidade* com *motivação*, *expectativa* ou *esperança* de obter algo de que se julga merecedor, por direito ou promessa.

Quando o aluno ingressa na universidade, seu objetivo fim é a obtenção de um título de graduação, mas para isso há uma longa trajetória a percorrer. Para que obtenha êxito, ou sucesso acadêmico, é fundamental que se subsidie a sua permanência no processo de formação. Acredita-se que o sucesso acadêmico possa ser definido para além da conclusão do curso, com um desenvolvimento que tenha qualidade, um aperfeiçoamento técnico e humano dos sujeitos. Entretanto, há diferentes perspectivas acerca dessa questão, como é retratado na fala abaixo:

> Bom, então o acesso é a entrada do aluno na universidade, o aluno esse que possui uma situação socioeconômica fragilizada, o acesso dele se dá pela concessão de bolsa de estudo, tá? Ter a oportunidade de ingressar na universidade, pois esse aluno não tem condições financeiras de poder arcar com os estudos e concluir uma graduação. E a permanência é a possibilidade de fazer um curso de graduação na universidade com sucesso acadêmico (trabalhador E).

Os trabalhadores pesquisados revelaram que as instituições garantem o acesso dentro dos critérios da legislação. Percebe-se, então, que, quando foram questionados sobre seu entendimento em relação ao tema, muitas das definições, que decorrem das experiências vivenciadas em seus espaços de trabalho, se repetiram nas respostas. Observou-se que há muitas confusões acerca da questão, mas que as definições apresentadas estão necessariamente ligadas às experiências profissionais. Por tais razões, no momento da categorização da análise das questões relativas ao acesso e permanência, as

categorias emergentes se repetiram, para o acesso *Base Legal* e para a permanência *Busca Ativa do Aluno*.

Um dado importante levantado pelos trabalhadores, no que tange às formas e aos mecanismos de controle da permanência do aluno bolsista na instituição, diz respeito ao indicador de controle de evasão por meio da política de retenção do aluno. Essa é uma política vinculada ao acompanhamento e aconselhamento sistemático do aluno, desde o momento da matrícula, que busca discutir com os mesmos suas reais condições. Tanto no que se refere ao tempo como à aprendizagem para cursar as disciplinas *a priori* escolhidas.

> É, a gente procura sempre ter um nível de evasão baixo Nós conseguimos no semestre passado. Este agora não fechamos ainda: 97% dos alunos que participaram do programa ficaram, ficaram na universidade; não houve evasão. Então isso é importante para nós. O aluno vem, quando vem é classificado, ele tem na cabeça que tendo bolsa pode fazer sete, oito disciplinas. Na maioria das vezes, não está preparado pra fazer sete, oito disciplinas e, além do mais, os que são das áreas tecnológicas, onde tem três, quatro matemáticas a serem feitas, uma atrás da outra, eles não tão preparados, não têm base. Então, o aconselhamento é esse programa onde os professores participam na hora da matrícula e começam já a preparar eles assim, ó: "Tu tá na área tecnológica; quem sabe, faz quatro disciplinas, faz cinco disciplinas, não faz quatro cálculo integral com cálculo vetorial, matemática I com matemática VII", enfim, né. Então, isso é importante porque também ajuda a política da retenção. Porque o aluno só pode não alcançar 75% uma única vez. Para o aluno já antecipar esse problema, a gente faz esse tipo de aconselhamento (trabalhador D).

Constata-se que, tanto o acesso como a permanência, com vistas ao sucesso acadêmico dos alunos à educação superior, ainda é muito frágil. As legislações e os programas existentes não garantem que os usuários dessas políticas e programas acessem e permaneçam incluídos. As mazelas são muitas: a burocracia excessiva, a sobrecarga de trabalho em um conjunto de equipes mínimas para execução de um bom trabalho, e até a falta de responsabilidade do Estado e de interesse de algumas instituições em garantir a manutenção e o suporte para os alunos.

Cabe ressaltar que a legislação prevê a oferta de educação pública e de qualidade para todos os cidadãos. Ao passo que o Estado não dá conta de atender a tais preceitos e busca parceiras com a sociedade civil e com a iniciativa privada, tem de dar respaldo para que os serviços prestados atendam às demandas e necessidades emergentes da população.

Pensa-se que o intuito não é encontrar culpados, mas poder apontar as falhas e lutar por soluções. Não se podem criar políticas e programas falaciosos, que amenizem processos de exclusão e não resolvam a raiz dos problemas. Um país como o Brasil precisa mais do que certificações em larga escala, precisa de pessoas educadas que tenham condições de transformar a realidade.

AS CONTRIBUIÇÕES E PERSPECTIVAS PROFISSIONAIS ACERCA DO ATENDIMENTO INTEGRAL AO ALUNO

O atendimento integral ao aluno bolsista deveria ser uma das pautas centrais das gestões das universidades privado-filantrópicas, no intuito de viabilizar e garantir o direito àqueles sujeitos destinatários de bolsas de estudo. Muito embora os processos de trabalho dos diferentes segmentos profissionais envolvidos nos setores de bolsas de estudo devam seguir as normativas e regras de cada área de formação, observa-se que estes estão balizados pelos interesses e objetivos institucionais que, na maioria das vezes, são pautados pela sociedade de mercado.

Ainda que esse cenário pareça desanimador, encontram-se no seio de cada profissão perspectivas criativas, construtivas e inovadoras nas práticas diárias, que buscam romper com as desigualdades sociais existentes e lutam para garantir direitos. Nesse sentido, foram entrevistados profissionais oriundos do Direito, da Biologia, das Ciências Contábeis, do Serviço Social, da

Matemática e da Administração. Cada um deles, a partir da sua visão de homem e de mundo, considera que as particularidades e peculiaridades de cada profissão, somadas a seu contexto de trabalho, agregam ainda mais conhecimento e qualidade aos atendimentos, desde que direcionados a garantir e favorecer o acesso e a permanência do aluno bolsista na instituição.

> Eu acho que essas questões, de portaria, de leis, facilitam bastante o trabalho e acho também que na resolução de conflitos o curso de Direito ajuda bastante, além do trabalho de mediação (trabalhador A).
>
> Eu acho que, especificamente na minha atuação, como eu venho de uma área das Ciências Contábeis, área econômica, ela por si só é ciência, é um braço das Ciências Sociais. A parte social não se faz só com boa vontade, ela tem que ter sustentabilidade. Aí que nós entramos no controle de gastos e orçamento (trabalhador D).

Os trechos das entrevistas acima retratados revelam que cada profissional, a partir da sua formação e experiência profissional, apresenta clareza de como pode utilizar os conhecimentos específicos de sua área de formação no trabalho com as bolsas de estudo.

> Todos os processos educativos que permitam, ao indivíduo, adquirir e desenvolver conhecimentos teóricos, técnicos e operacionais relacionados à produção de bens e serviços, quer esses processos sejam desenvolvidos nas escolas ou nas empresas. É uma expressão recente, criada para designar processos históricos que digam respeito à capacitação para e no trabalho, portanto, à relação permanente entre o trabalhador e o processo de trabalho (CATTANI, 1997, p.94-95).

Essa relação indissociável entre educação e trabalho se evidencia novamente. Notoriamente, vive-se em uma sociedade que se transforma e se metamorfoseia aceleradamente, apoiada pela lógica global desse determinado sistema de reprodução, que influencia de maneira decisiva na formação profissional. Logo, as contribuições de cada profissão, vinculadas com a formação profissional, tendem a atender a essas exigências da sociedade de mercado, sob o prisma do capital. E é nesse embate cotidiano, nessa relação e correlação de forças e poderes que as desigualdades são possíveis de identificação.

> Poucos negariam hoje que os processos educacionais e os processos sociais mais abrangentes de reprodução estão intimamente ligados. Consequentemente, uma reformulação significativa da educação é inconcebível sem a correspondente transformação do quadro social na qual as práticas educacionais da sociedade devem cumprir as suas vitais e historicamente importantes funções de mudanças. Mas, sem um acordo sobre esse simples fato, os caminhos dividem-se nitidamente (MÉSZÁROS, 2005, p. 25).

Nesse sentido, observa-se que em um espaço tão complexo, cheio de contradições e disputas, uma única profissão não seria capaz de dar conta das demandas emergentes, tanto dos usuários dos serviços quanto da instituição contratante. Na fala a seguir, confere-se que o trabalhador H reconhece que outras profissões agregariam conhecimentos, e que as demandas do trabalho com bolsas de estudo requerem para além de um trabalho administrativo e burocrático.

> Ah eu acho que não tem muita ligação, pra ser bem sincera, porque é totalmente fora daquilo que eu vejo necessário aqui. Acho que até da própria psicologia ajudaria muito mais aqui dentro, porque a gente trabalha muito sobre pressão, sabe? E no sentido também de poder até o serviço social deveria estar inserido. Eu acho que essas áreas contribuiriam muito mais assim. Eu contribuo como auxiliar administrativa aqui, a gente fala que administra o Prouni, mas acho que contribuir mesmo a ponto de fazer algum diferencial seria nessas áreas. Depois seria alguém do serviço social, que já poderia fazer um acompanhamento permanente (trabalhador H).

Notavelmente se reconhece que o trabalho estritamente administrativo não possa oferecer a integralidade no atendimento ao aluno bolsista, e é de suma importância que transponha essas práticas legalistas e burocráticas. Para tanto, uma equipe multidisciplinar é prerrogativa fundamental, tendo em vista que as demandas trazidas pelos alunos são múltiplas e de cunho econômico, social, psicológico, pedagógico e outros.

Considera-se um avanço o reconhecimento por parte dos trabalhadores sobre a relevância de se agregar à equipe múltiplos profissionais que dirijam suas análises a uma mesma situação, sob prismas distintos, e que possam se entrelaçar para dar uma resolutividade ou um encaminhamento mais adequado ao que se apresenta.

> Como eu sou formada em Serviço Social, eu destaco aqui que uma das contribuições que a profissão do Serviço Social tem nesse setor é a questão do acolhimento e escuta desse aluno bolsista. Aluno esse, como eu já te falei anteriormente, que muitas vezes chega à universidade muito fragilizado, tanto financeiramente como emocionalmente, e com dificuldades de aprendizagem (trabalhador E).
>
> O Serviço Social tem muito da escuta. Tu vens com uma demanda, e às vezes não é uma demanda para o Serviço Social, mas tem uma escuta, tu vais escutar a problemática do aluno e vais encaminhar para o setor que é responsável por isso. Seja a questão financeira, a pedagógica, a psicológica, enfim. Eu acho que o Serviço Social contribui muito nesse processo da escuta trazida pelo aluno. As demandas são inúmeras, os problemas são inúmeros (trabalhador C).

No que tange ao Serviço Social, reconhece-se a significativa contribuição dos profissionais inseridos nesse setor. Principalmente pelo compromisso e desafio da categoria profissional em dar materialidade às suas competências e atribuições profissionais, nos diferentes espaços sócio ocupacionais em que estejam inseridos.

Concretizando direitos previstos nas políticas sociais, como também lutando de forma incansável pela ampliação dos mesmos, os assistentes sociais buscam transpor uma identidade meramente de executores terminais das políticas públicas ou ainda de "solucionadores" dos problemas emergentes.

Os assistentes sociais têm como objeto de intervenção profissional a questão social e é preciso que se compreenda como esta se expressa no cotidiano de suas práticas, com vistas a enfrentá-la. Isso requer luta pela construção, materialização, consolidação dos direitos sociais, envolvendo outra sociabilidade. Diante disso, Iamamoto (2009, p. 343) aponta: "Desigualdades de classe, densas de disparidades de gênero, etnia, geração e desigual distribuição territorial radicalizam a questão social, em suas múltiplas expressões coletivas inscritas na vida dos sujeitos, densa de tensões entre o conhecimento e a rebeldia [...]".

Para que o exercício profissional se efetive com qualidade é fundamental que o assistente social se alie ao projeto ético-político da profissão, tendo clareza de suas competências e atribuições, a fim de que não se afaste dessa direção.

Acredita-se que a atuação de assistentes sociais, orientados pela Política de Educação, aponta ainda mais desafios à categoria:

> Compreender as estratégias forjadas no sentido de se assegurar as condições de permanência na educação escolarizada, para além do nível ou modalidade ao qual se vincula diretamente, tomando-as como expressões das desigualdades que atravessam a política educacional e que, em última instância, expressam as desigualdades sociais que esta política contribui para reproduzir. Igualmente importante é o desafio de reconhecimento dos diferentes sujeitos coletivos e dos processos de luta no campo educacional para, consequentemente, tecer articulações profissionais com os mesmos (CFESS, 2013, p. 43).

Portanto, a luta deve ser coletiva e, para a superação das desigualdades sociais, é fundamental criar estratégias em conjunto com outros profissionais. Por tais razões, as equipes multiprofissionais, nas quais cada profissional tem sua especificidade, configuram-se tão prementes para os desafios impostos pela realidade atual.

Nesse conjunto de desafios, caminhos devem ser traçados e possibilidades devem ser construídas. Assim, ao se investigar como as políticas e os programas governamentais têm contribuído para o acesso e permanência do aluno bolsista na universidade, estas se colocam como um desafio na atualidade.

De acordo com o relato dos trabalhadores, as instituições atendem às políticas e programas governamentais, contribuindo para a expansão da política de educação superior no Brasil. Embora reconheçam que a legislação é engessada, na medida em que não flexibiliza algumas regras e normas que se referem aos critérios de seleção e elegibilidade dos candidatos à bolsa, ressaltam também que o governo, ao instituir e depositar mais responsabilidades às instituições, estaria definindo seu papel como mediador

ou “facilitador” no processo de concessão de bolsas, comprometendo-se o mínimo possível com o mesmo.

> Eu acho que sim! Eu acho que com relação à questão do acesso, sim; da permanência, eu acho que não. Eu acho que a política no caso da permanência dentro da universidade é mais difícil. Talvez eu esteja meio equivocado, mas eu acredito que a Instituição Y segue muito a questão das regras do governo. A partir do momento, que de alguma forma seja possível dar alguma ajuda... Essa questão de transporte, de alimentação, talvez a Instituição Y comece a pensar um pouco a respeito disso também (trabalhador A).
>
> Então, os programas governamentais que vêm contribuindo para o acesso ao ensino superior são o Prouni e o Sisu. No caso do Prouni, esse programa é destinado para estudantes que não possuem condições financeiras para arcar com os estudos em instituições particulares. A instituição tem procurado se adequar concedendo as bolsas de estudos através do Prouni (trabalhador E).

Como regra geral, todos atendem à legislação, mas se isso é o suficiente para garantir a esse aluno a integralidade no atendimento e concretize seu direito à educação, já não é possível afirmar. O acesso se dá mediante o atendimento aos critérios legais, mas a permanência, por não estar explícita na legislação de que forma ela deve se operacionalizar, ainda não é tomada como prioridade pelas IESs.

Outro aspecto apontado trata da equiparação entre o Prouni e o Fies, sendo que o primeiro é um programa estudantil, um direito social, e o segundo é um financiamento de crédito, um “empréstimo”. A falta de conhecimento e de clareza entre o que é um direito e o que é um favor, uma ajuda, ou mesmo nesse caso de um financiamento por parte dos trabalhadores operadores dessa política, em especial desse programa, ainda é uma barreira para que se avance no campo da viabilização dos direitos sociais.

CONCLUSÃO

Vivemos em tempos difíceis, principalmente no que se refere ao futuro da educação em âmbito mundial. O processo de mercantilização tem se expandido cada vez mais, sobre a orientação e apoio de importantes instituições representativas, sejam essas nacionais e/ou internacionais, a exemplo do Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio, entre outros. Isso demonstra de forma evidente que a sociedade atual está pautada pelo exacerbado consumismo, no qual o valor das coisas, dos bens se sobrepõe ao valor da pessoa humana.

O espelho dessas transformações é facilmente refletido nas novas exigências do mundo do trabalho, que exige cada vez mais flexibilidade nas relações de trabalho, constante aperfeiçoamento e qualificação profissional, estabelecendo um novo perfil do trabalhador contemporâneo. E, para atender às exigências deste novo mundo global, o olhar para a educação também se alterou.

Hoje, as IESs privado-filantrópicas brasileiras são superiores em quantidade, em número de cursos e vagas ofertadas, e alunos matriculados. No fluxo desse processo, ou desse comércio, o governo criou programas de financiamento à educação superior, como o Prouni.

Notoriamente, esse programa beneficia muitos cidadãos brasileiros que até pouco tempo nem sonhavam com uma graduação, por razões de subsistência desses sujeitos. Dessa forma, promoveu formação profissional a muitas pessoas, mas também beneficiou a rede privada de educação superior que se encontrava à beira de fechar as portas, em razão das inadimplências e vagas em aberto na época.

Ao analisar racionalmente, à primeira vista, parece que foi um bom negócio para todos: mais sujeitos inseridos no ensino superior, mais pessoas qualificadas para atender às demandas do mercado, as universidades

financeiramente salvas e o governo viabilizando a formação da população a baixos custos. Mas a história e os fatos não comprovam tais argumentos de maneira concisa.

Essa política governamental estabelece critérios de elegibilidade para os sujeitos, com corte de renda, determinações socioeconômicas. Mas torna-se a questionar: se a educação é um direito universal, qual a necessidade de tais critérios? Responde-se: porque na prática, não é universal. Ainda há muitas pessoas que ficam à margem desse processo, não só em virtude das determinações econômicas, mas também sociais, culturais, cognitivas e outras.

A pesquisa pode mostrar o quanto as IESs privado-filantrópicas apresentam falhas, tanto em seus processos operacionais quanto naqueles que se inter-relacionam com sua visão e objetivos institucionais. Primeiramente, aponta-se como dificuldades apresentadas a visão legalista acerca dessa política governamental para educação. As IESs organizam seus processos de trabalho a partir da perspectiva administrativo-financeira, com processos mínimos de humanização. É como se os alunos que se candidatassem à bolsa de estudo estivessem solicitando um empréstimo bancário; ou seja, se não atenderem aos critérios, não poderão obter o benefício, com ressalva para uma IES que prioriza as relações humanas para operar a legislação. A lei é um instrumento norteador e regulador, não deve em momento algum ser um inibidor dos direitos.

Outro aspecto apresentado pela pesquisa, referente às formas de permanência do aluno bolsista, está ligado ao modo como esses se organizam para tal. As iniciativas das IESs são muito tímidas e por vezes inexistentes. Os programas de assistência estudantil não são claros no que tange à rede privada e às formas de operacionalização, ficando a cargo das instituições definirem como essas ações devam se constituir.

Entretanto, consideram-se como potencial a ser fomentado as estratégias que os próprios trabalhadores envolvidos nessas áreas organizam

e pautam. Além de mais ações que visem a garantir que o aluno não só ingresse no ensino superior, como também tenha condições para concluir sua formação acadêmica.

Quando se fala do Serviço Social, observa-se que essa área, por apresentar no seio de sua formação a viabilização e a garantia dos direitos, poderá "ressignificar" as formas de intervenção profissional, bem como esclarecer acerca de outras formas e entendimentos do que seja acesso e permanência. É por meio da elucidação que a mudança se faz possível. E esta somente é possível pelas lutas e batalhas cotidianas que são travadas.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaios sobre as metamorfoses e a centralidade no mundo do trabalho. 13ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CATANI, Afrânio M. C; GILIOLI, Renato de S. P. **O Prouni na encruzilhada**: entre a cidadania e a privatização, v.11, nº 20, p.55-68, jan/jun. Brasília: Linhas Críticas, 2005.

CFESS. **Subsídios para atuação de assistentes sociais na política de educação.** Brasília, 2013.

CURY, Carlos Roberto J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, nº 116, p. 245-262, jul./2002.

GISI, Maria de Lourdes. A educação superior no Brasil e o caráter de desigualdade do acesso e da permanência. **Revista Diálogo Educacional**, v. 6, nº17, 2006, p.1-16. PUC Paraná.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O serviço social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 11ª ed. São Paulo: Corte, 2009.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital.** São Paulo: Boitempo, 2005.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

CAPÍTULO 10

O Sistema Único de Saúde e as Organizações Sociais: uma interlocução questionável

Rosa Maria Castilho Fernandes[1]
Germano Schwartz[2]

INTRODUÇÃO

Os novos padrões de gestão das políticas públicas e sua conformação no Brasil têm-se caracterizado por arranjos institucionais impostos por projetos societários propositivos, e que, entre outros motivos, ameaçam a garantia dos direitos sociais, como é o caso, em especial, o campo da saúde (Art. 6º da Constituição Federal de 1988), foco deste capítulo. Tal campo vem sendo impactado pelas transformações sociais impostas pelos ideários que reforçam a privatização da saúde e que se contrapõem ao projeto da reforma sanitária e à política normativa do Sistema Único de Saúde (SUS).

Inicialmente, é preciso esclarecer que os projetos societários, aqui citados, são coletivos, historicamente construídos e próprios da democracia política. Trata-se daqueles "projetos que apresentam uma imagem de sociedade a ser construída, que reclamam determinados valores para justificá-la e que privilegiam certos meios (materiais e culturais) para concretizá-la" (NETTO, 2006, p. 2).

A política de saúde tem sido objeto de muitos estudos e se constitui em uma importante pauta no cenário das políticas públicas no país. Muitos são os desafios postos para gestores, profissionais e agentes públicos do controle

[1] Doutora em Serviço Social (PUC/RS). Professora Adjunta do Departamento de Serviço Social da UFRGS e pesquisadora do CEGOV/UFRGS.

[2] Pós-doutor em Direito (University of Reading). Coordenador do Mestrado em Direito do Unilasalle. Professor colaborador do Mestrado em Saúde e Desenvolvimento Humano do Unilasalle. Professor do Curso de Graduação em Direito da FSG.

social democrático, sobretudo o da promoção e proteção da saúde da população brasileira, um direito social conquistado pela sociedade, no final dos anos 1980, no processo de redemocratização do país, e que vem sendo consolidado com a implementação do SUS.

Neste contexto, a Seguridade Social obteve um grande avanço com o advento da Constituição Federal de 1988, posicionada nos artigos 194 a 203 é definida como "um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à *saúde, à previdência e à assistência social*". Todavia, houve um significativo acréscimo de direitos relacionados que estão presente em vários outros momentos das normas constitucionais, como é o caso, por exemplo, da proteção ao trabalho (Art. 7º e seguintes), do princípio da dignidade da pessoa humana (Art. 1º, III), entre outros.

Entretanto, mesmo diante dos avanços no campo das políticas sociais como garantidoras de direitos como forma de contribuir para melhoraria das condições de vida das classes que vivem do trabalho, é preciso reconhecer que as mudanças que se sucederam num contexto de lutas sociais e democráticas não interferiram na estrutura do capitalismo (BRAVO, 2009). Aliás, nem é esse o espírito da Constituição Cidadã, visto que a livre iniciativa, a propriedade privada e outros marcos típicos daquilo que se pode convencionar como liberalismo estão presentes em seu Art. 170 e nos seguintes. A saúde, portanto, encontra-se nesta tensão: de um lado, o alargamento da proteção sanitária; de outro, a possibilidade de atuação privada em tal esfera (Art. 199[3]).

[3] Artigo 199 da Constituição da República Federativa do Brasil: "A assistência à saúde é livre à iniciativa privada. § 1º - As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos. § 2º - É vedada a destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos. § 3º - É vedada a participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde no País, salvo nos casos previstos em lei. § 4º - A lei disporá sobre as condições e os requisitos que facilitem a remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas para fins de transplante, pesquisa e tratamento, bem como a coleta, processamento e transfusão de sangue e seus derivados, sendo vedado todo tipo de comercialização.

A Constituição redefine o papel do Estado republicano, sua forma de organização política, conformando direitos de cidadania civis, políticos e sociais, comprometendo-se, assim, com os ideais da democracia social presente nos princípios da reforma sanitária: "criação de infra-estrutura de rede física de cuidados de saúde; descentralização de competências, recursos e gerência dos programas; instituição de órgãos colegiados de decisão; estímulo à participação social em serviços de saúde" (MENDONÇA; GIOVANELLA, 2007, p .6).

Nessa esteira, em 1988, a saúde se atualiza como direito social, e isso ocorre a partir da redefinição constitucional e da regulamentação do SUS (SCHWARTZ, 2001), através da Lei Federal nº 8080 de 1990. Contudo, as reformas promovidas no decorrer dessa década modificaram as funções estatais que haviam sido recém-definidas no campo social. "Essa contra-reforma na prática mudou a dimensão de direito social para uma concepção de um serviço não exclusivo do Estado" (MENDONÇA; GIOVANELLA, 2007, p.6).

Isso evidencia a disputa atual de dois projetos societários: um respaldado na reforma sanitária que atribui ao Estado – que é Democrático de Direito[4] – a responsabilidade e o dever de constituir respostas às expressões da questão social; e o outro, o projeto da democracia restrita, ou seja, que restringe os direitos sociais e políticos com a concepção de Estado mínimo. "O enxugamento do Estado é a grande meta como também a substituição das lutas coletivas por lutas corporativas" (BRAVO, 2009, p. 9).

Contudo, nesse cenário, se, por um lado, tem-se um sistema com significativos avanços e de relevância para a população brasileira, por outro, há ainda *gargalos* que são produtos de uma cultura de dependência do setor privado, ou dos prestadores de serviços do SUS (JÚNIOR, 2008). Então, é sob a tensão normativa entre dois valores constitucionais que o sistema de saúde

[4] Conforme Artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil

brasileiro vem se (re)construindo a partir dos princípios da reforma sanitária, cujo marco legal é a Constituição de 1988 (MENDES, *et al,* 2011). Outro aspecto a ser considerado nesse contexto é o modo de gestão atual, pois não há como o SUS garantir o direito à saúde da população de maneira universal e democrática, se, num curto prazo, não houver o reforço do atual modelo de atenção "que alimenta inexoravelmente a demanda pela alta complexidade, e não fortalecermos a rede estatal do SUS, de modo a diminuirmos sobremaneira a dependência do setor privado contratado" (JÚNIOR, 2008, p. 43).

Partindo desses enunciados, a intenção neste capítulo é suscitar algumas inquietações pertinentes ao campo da saúde no Brasil, uma vez que se observa a afirmação das alterações contrárias ao espírito da reforma sanitária, defendida pelas agências internacionais, e que põe em risco a defesa do SUS como direito de todos os cidadãos e que, sobretudo, altera o sistema de saúde brasileiro. Dentro do recorte definido para este ensaio, ditas alterações são os modelos de gestão que se originaram a partir do Plano Diretor da Reforma do Estado (1995 - governo FHC). Estes apresentam, como proposta para transformar a gestão pública, as Organizações Sociais (OSs –1998) e, posteriormente, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips –1999) (REZENDE, 2007).

Para fins de sistematização, o capítulo está organizado da seguinte maneira: (a) uma abordagem perfunctória sobre os papéis e objetivos das Organizações Sociais no SUS; (b) em contraponto, um reforço de uma nova esfera pública para a efetivação do direito à saúde; (c) para, no final, posicionar-se pelo uso do controle social democrático por meio de conferências, conselhos, fóruns, entre outras instâncias, como estratégia de (re)estabelecimento dos objetivos iniciais da reforma sanitária.

ORGANIZAÇÕES SOCIAIS: UMA ESTRATÉGIA DE GESTÃO OU UM RISCO PARA O SUS?

As Organizações Sociais (OSs) foram concebidas no Brasil como instrumento de viabilização e de implementação das políticas públicas. A ênfase dada a tais organizações estava na garantia da eficiência e da qualidade dos serviços que deveriam ser assegurados não somente pela descentralização da União para os Estados e deles para os municípios, mas por meio de parceria com a sociedade por contratos de gestão. Nesse sentido, o objetivo da lei foi "qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde" (Lei 9.637/98 – Art.1º), instituindo o contrato de gestão, como instrumento a ser firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como OS (REZENDE, p. 29, 2007).

O Plano de Reforma do Estado no governo FHC apresentou várias propostas de emendas constitucionais que alteraram aspectos referentes ao Capítulo da administração pública e das políticas sociais, principalmente, sobre a seguridade social (previdência, saúde e assistência social). Nessa esteira de reformas do Estado, uma proposta institucional na área da saúde, a chamada PEC 32 – Proposta de Emenda Constitucional número 32 –, pretendia acabar com a universalização do SUS. Em função de um amplo processo de mobilização nacional de diferentes atores sociais em defesa do Sistema Único de Saúde, a PEC 32 acabou sendo retirada pelo governo (REZENDE, 2007).

A Lei 9637/98 entende como Organizações Sociais aquelas sem fins lucrativos e que atuem, entre outras áreas, na saúde (Art. 1º). A proibição da lucratividade impõe-se como condição para que a pessoa jurídica ganhe tal *status*, devendo, inclusive, usar seus excedentes financeiros para financiar

suas próprias atividades (Art. 2º, b). O mesmo diploma legal refere, ainda, que as OSs deverão possuir membros da comunidade em sua Diretoria, uma forma democrática de governança e, ainda, dentre outras, a possibilidade de aceitação de novos associados – em consonância com seus estatutos.

É o Conselho de Administração, de composição mista, que deve aprovar a proposta de contrato de gestão da entidade (Art. 4º, I, da Lei 9637/98), entendido tal como "o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no Art. 1º", conforme o enunciado do Art. 5º da referida Lei.

O contrato é elaborado de comum acordo entre a entidade e o Poder Público, fixando direitos e deveres, seguindo os princípios da Administração Pública, previstos pelo Art. 37 da Constituição Federal de 1988 (legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e economicidade). Essas balizas são importantes para que se verifique o fato de que, muito embora se esteja falando de um contrato, não se pode olvidar de que o interesse coletivo está presente tanto em sua redação quanto em sua aplicação. Dessa forma, a legislação retrorreferida é um exemplo da dicotomia já mencionada (tensão entre um direito social e a liberdade privada no campo da economia).

A reforçar tal posição, os contratos de gestão são fiscalizados por uma autoridade supervisora que, por seu turno, quando da ciência de irregularidade ou de ilegalidade na aplicação das verbas, possui a alternativa de dar ciência ao Tribunal de Contas da União sobre o ocorrido. Isso não afasta, à evidência, a competência de fiscalização de outros órgãos, tais como o Ministério Público (Art. 129 da Constituição Federal de 1988) e a Advocacia-Geral da União, e, no contexto do presente ensaio, de todo o controle social mitigado em uma gestão compartilhada da saúde.

A grande vantagem de tais entidades é que elas passam a ser declaradas como de interesse social e de utilidade pública (Art. 11 da Lei 9637/98). Isso significa que possuem acesso às verbas governamentais para que honrem seus contratos de gestão. O Estado pode conceder às OSs, inclusive, servidores públicos, cujos custos serão de seu encargo (Art. 14 da Lei 9637/98).

É o prenúncio do cidadão-cliente (Art. 20, I, da Lei 9637/98), algo sintomático, pois a saúde como direito não está associada a uma posição exclusivamente consumerista. A cidadania não está na relação prestador-cliente e sim na conexão entre o sujeito de Direito e aquele que emana as normas jurídicas (Estado), porque aquele fundamenta este. Trata-se, pois, de relação entre o cidadão e o Estado. Mesmo que este esteja descentralizado, é, ainda, Estado e é com tal ente que o nexo de exigibilidade da prestação sanitária é estabelecido com o cidadão.

Nessa senda, outro aspecto importante, quando se trata dos modelos de gestão das políticas do sistema de proteção social do país, no caso, a saúde, refere-se aos processos de descentralização, à exceção da área da previdência, que marcam o redesenho institucional da Constituição de 1988. Um conjunto significativo de atribuições da gestão da saúde vem sendo paulatinamente transferido para os níveis estaduais e municipais de governo, muito embora a Constituição Federal diga expressamente que a competência, nesses casos, é concorrente (Art. 23, II).

Embora o processo de descentralização da política de saúde no Brasil tenha avançado a diferentes velocidades (ARRETCHE, 1999), há, contudo, um processo de implementação dos projetos, dos programas e dos serviços de saúde do SUS que não convergem para as diretrizes constitucionais. Esse comportamento dos implementadores (no caso, os gestores e executores) da política de saúde "é perfeitamente possível dada a variedade de programas

públicos assentados sobre a noção de parceria público x privado" (ARRETCHE, 1999, p. 4), como o que tem acontecido no campo da saúde pública brasileira.

Tal cenário instalado no Brasil suscitou inúmeras manifestações e impugnações em razão dos crescentes contratos de gestão firmados entre o Estado e as OSs para a gestão de diferentes serviços de saúde pública, por parte de muitos Conselhos Estaduais de Saúde, inúmeros Conselhos Municipais de Saúde e Conferências de Saúde (REZENDE, 2007).

No Rio Grande do Sul, no município de Porto Alegre (RS), citando, como exemplo, a proposta de criação do Instituto Municipal de Estratégia da Família (Imesf) – que se caracteriza como uma fundação pública de direito privado, qualificada como OS – mobilizou diferentes segmentos da sociedade, sindicatos dos trabalhadores da saúde e os conselheiros municipais da saúde. Sendo este último órgão que acompanha, e fiscaliza a implementação da política de saúde e a utilização de seus recursos na cidade, derrotou o projeto do Executivo para criação do Imesf, por 28 votos a dois. Mas, mesmo assim, o projeto de lei foi aprovado na Câmara de Vereadores de Porto Alegre[5].

A transferência de serviços diversos da saúde para as OSs coloca-se na agenda local e nacional como algo a ser discutido pela sociedade, pois, para aqueles que se contrapõem a esse modelo de gestão, há indícios de que tais mudanças ameaçam o SUS. Isso ocorre porque as OSs podem contratar funcionários sem concurso público, adquirir bens e serviços sem processo licitatório e não prestar contas a órgãos internos e externos da administração pública, porque são consideradas *atribuições privativas do conselho de administração*. E mais, o controle social tal como previsto na Lei 8142/90 é

[5] O referido projeto foi aprovado na Câmara de Vereadores de Porto Alegre, no dia 14 de fevereiro de 2011. A lei que autorizou a criação da entidade – uma fundação pública de direito privado – foi declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJ-RS) e contra essa decisão o município de Porto Alegre interpôs recurso extraordinário ao Supremo. A liminar deferida na Ação Cautelar (AC) 3711 concede efeito suspensivo ao recurso e, como consequência, a fundação poderá permanecer em atividade até que a questão seja julgada pelo STF. Uma liminar deferida pela ministra Rosa Weber, do Supremo Tribunal Federal (STF), garantirá que o Instituto Municipal de Estratégia de Saúde da Família (Imesf), de Porto Alegre, permaneça em funcionamento. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=277343>.

substituído pelos tradicionais conselhos internos. A descentralização das ações e dos serviços de saúde é para a iniciativa privada e não para os municípios (BRAVO, 2007). Enfim, essas são algumas das questões colocadas como problemáticas de acordo com as instâncias que vêm refutando esse modelo de gestão da saúde pública nas OSs.

É nesse contexto de conflito, entre ordens sociais contraditórias, que o modelo atualmente adotado para gestão das políticas públicas no Brasil tem demonstrado que há uma clara opção por partilhar as demandas sociais que emergem da questão social na esfera pública não estatal, conformando um novo modelo de gestão social. A direção das mudanças em curso está longe de atender às expectativas que motivaram as lutas sociais pela consolidação das políticas públicas deste país nos anos 1980. Isso se deve pelo reconhecimento da existência do incentivo marcado pela lógica da privatização na condução das políticas públicas em diferentes territórios do Brasil. Lógica esta que se insere "nos processos desestruturadores dos sistemas de proteção social" (YASBEK, 2000, p. 13).

Como decorrência desse processo, revela-se um modelo de gestão da política de saúde pública no Rio Grande do Sul, desenvolvido nas Organizações Sociais (OSs) em parceria com a esfera pública municipal. Essa prática tem alterado o modelo de gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) nos aspectos da gestão da participação popular e do controle social. Portanto, tomando como referência a problematização do cenário atual da conformação da política da saúde brasileira, descrita sucintamente neste texto, destaca-se a importância do papel do controle social democrático no acompanhamento, fiscalização e vigilância das ações que ameaçam a saúde como um direito social e universal no país.

O CONTROLE SOCIAL DEMOCRÁTICO DA POLÍTICA DE SAÚDE

A gestão das políticas públicas tem sido tradicionalmente conhecida como a gestão de demandas e necessidades dos cidadãos. As políticas sociais e seus programas, projetos e serviços sociais são canais e respostas a essas necessidades e demandas (RICO; RAICHELIS, 1999), que ao serem confrontadas com a forma como vêm sendo atendidas pelo Estado brasileiro, depreende-se que é necessário alargar essa compreensão, tendo em vista uma multiplicidade de fenômenos ocorridos na última década e que conformaram um novo modelo de gestão social – a gestão pública não mais como sinônimo de estatal, mas como ações vinculadas às organizações de segundo (mercado) e terceiro setor (organizações sociais de direito privado, com fins públicos e não lucrativos) (PEREIRA, 2008).

Ao termo público, concebe-se uma conotação muito mais abrangente do que ao termo estatal. "Neste sentido, a política pública não é só do Estado, visto que, para a sua existência, a sociedade exerce papel ativo e decisivo" (PEREIRA, 2008, p. 94). Tem-se a convicção de que essa reflexão exige um aprofundamento de diferentes interpretações daquilo que se constitui como público e estatal, mas destaca-se aqui que essa é uma relação dialeticamente contraditória, ou ainda de antagonismo e reciprocidade entre Estado e sociedade (PEREIRA, 2008) e, por essa razão, requer a mobilização de ambas para sua efetivação.

Sabe-se que a concretização de direitos sociais se dá a partir de políticas públicas, que se operacionalizam por meio de projetos, programas e serviços. Assim, a gestão das políticas públicas "implica sempre, e simultaneamente, intervenção do Estado, envolvendo diferentes atores (governamentais e não governamentais), seja por meio de demandas, suportes ou apoios, seja mediante o controle democrático" (PEREIRA, 2008, p. 96).

Esse modelo de gestão das políticas públicas precisa ser compreendido a partir de uma nova concepção de intervenção e de enfrentamento da questão social. Passa, por isso, a demandar dos agentes que operam nesse campo de atuação, conhecimento e competências para intervir e gerir de forma crítica e inovadora. Assim, conhecer os termos política e público (PEREIRA, 2008), bem como os seus significados e sua apropriação no campo da saúde, torna-se fundamental, pois essa é uma discussão contraditória e conflituosa, principalmente diante desses novos padrões de operacionalização das políticas sociais.

As práticas políticas, no cenário atual, precisam de um exame crítico sustentado em noções de cidadania, democracia, participação, entre outros princípios do campo da ciência política (GIOVANELLA; MENDONÇA, 2007). A reflexão e a análise sobre a forma como o Estado regula atualmente as ações públicas levando em conta a "interação entre interesses, valores e normas, assim como constrangimentos técnicos e orçamentários" (GIOVANELLA; MENDONÇA, 2007,p. 9), tornou-se fundamental.

A pertinente indagação de "como o Estado age para assegurar a provisão de bens públicos: por sua produção direta, distribuída pelo setor público ou por sua contratação em outras organizações sociais?" (GIOVANELLA; MENDONÇA, 2007, p. 9), é tomada como referência. Mesmo que seja sem a intenção de responder a ela, mas para afirmar a importância da análise e dos estudos que permitam refletir criticamente sobre os processos de gestão do sistema de saúde no Brasil e que priorizam modelos sustentados em contratos, convênios e na parceria do Estado com as organizações sociais.

É com base nesses fundamentos que se retoma a reflexão sobre a importância do controle social democrático, que passa, a partir da Constituição Federal de 1988, a ser reconhecido como uma das formas de

concretização dos direitos sociais e, para tanto, pressupõe a existência das instâncias de participação popular: os conselhos e as conferências.

> Os conselhos foram concebidos como um dos mecanismos de democratização do poder na perspectiva de estabelecer novas bases de relação Estado-sociedade, por meio da introdução de novos sujeitos políticos. Nesse contexto, podem ser visualizados como inovações na gestão das políticas sociais, procurando assegurar que o Estado atue em função da sociedade, no fortalecimento da esfera pública (BRAVO, 2011, p. 58).

Sendo assim, a reflexão sobre os modelos de gestão da saúde com a política normativa do SUS remete à sua origem no movimento da reforma sanitária, sendo conceituada por Mendes (1999) como

> um processo modernizador e democratizante de transformação nos âmbitos político-jurídico, político-institucional e político-operativo, para dar conta da saúde dos cidadãos, entendida como um direito universal e suportada por um sistema único de saúde, constituído sob regulação do Estado, que objetive a eficiência, eficácia e equidade e que se construa permanentemente através do incremento de sua base social, da ampliação da consciência sanitária dos cidadãos, da implantação de um outro paradigma assistencial, do desenvolvimento de uma nova ética profissional e da criação de mecanismos de gestão e controle populares sobre o sistema (MENDES, 1999,p. 42).

A concepção trazida, aqui, sobre reforma sanitária, possui aspectos fundamentais para serem analisados e avaliados permanentemente, desde o seu conceito de saúde até os princípios essenciais: a universalidade, a integralidade das ações, a descentralização e a participação popular, que caracterizam o sistema único de saúde (MENDES, 1999).

Nesse contexto de participação popular e de controle das políticas sociais, os processos de monitoramento e avaliação tornam-se importantes instrumentos de gestão pública, de resolução de conflitos, de produção de conhecimentos e de demonstração à sociedade em geral. Já para os usuários do SUS, significa efetividade do gasto público e da eficácia dos serviços e programas ofertados (RICO, 2001) por meio da política de saúde. Tais análises e os fatores que delas advêm são instrumentos que, ao serem apreendidos,

poderão contribuir com a agenda comprometida com os princípios organizativos e operacionais do SUS.

"Por análise de políticas públicas, entende-se o exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas. Qualquer política pública pode ser formulada e implementada de diversos modos" (ARRETCHE, 2001, p. 30). Pode-se dizer que são diversas as possibilidades de desenho institucional da política nacional de saúde, principalmente se for considerado "o ponto de vista das formas de relação entre o setor público e setor privado, das formas de financiamento, das modalidades de prestação de serviços", entre outros fatores (ARRETCHE, 2001, p. 30).

Em um processo de análise, torna-se possível apreender diversos fatores que determinam o modo de gestão da política de saúde. Entretanto, há de se considerar que é a avaliação de programas efetivamente implementados, como, por exemplo, os operacionalizados no campo da saúde pelas OSs, que "poderá estabelecer uma relação causal entre uma determinada modalidade pública e o sucesso ou fracasso na realização de seus propósitos, ou ainda entre esta política e um dado resultado ou impacto sobre a situação prévia à sua implementação" (ARRETCHE, 2001, p. 31).

É, então, na engenharia institucional do SUS, que consta a importância das instâncias colegiadas de deliberação das questões políticas e técnicas do setor, às quais se incorporam representantes de organizações da sociedade civil.

A partir dos anos 1990, e com maior vigor na segunda metade da década, foram instalados conselhos em todas as unidades da federação: Conselho Nacional de Saúde, Conselhos de Saúde em cada um dos 28 estados e Conselhos de Saúde praticamente nos 5.508 municípios do país (LABRA; FIGUEIREDO, 2002, p. 541).

As instâncias de controle social e sua participação e representatividade no acompanhamento e fiscalização da implementação da política de saúde,

bem como a utilização dos seus recursos, têm-se destacado pelo papel de agentes públicos que assumem os conselheiros da política de saúde nos municípios. Em que pese a importância do controle social, este é exercido com muitos limites, pois "cabe destacar que os conselhos, enquanto instâncias deliberativas de caráter permanente, constituídas por representação governamental e não-governamental, representam interesses diversos e, às vezes, até antagônicos" (SILVA,2007, p. 182).

Também é importante destacar que disposições e requisitos normativos do Ministério da Saúde e do Conselho Nacional de Saúde impulsionaram a criação das instâncias de controle social. Isso ocorre na medida em que, para a transferência de recursos financeiros, por parte da União, aos estados e municípios, é indispensável que a secretaria (estadual ou municipal) conte com um Conselho de Saúde (CS) (LABRA; FIGUEREIDO, 2002). Dessa forma, a implementação do SUS é colocada em permanente questionamento e vigilância, o que contribui para a formação de

> uma massa crítica de apoio que tem assegurado, em boa parte, o aperfeiçoamento do sistema e crescente participação cidadã, assentando as bases, embora ainda muito frágeis, para o almejado controle social dos usuários sobre as decisões e os atos das autoridades setoriais (LABRA; FIGUEREIDO, 2002, p. 541).

A importância atribuída aos Conselhos Municipais de Saúde (CMSs) e ao exercício do controle social democrático, por parte dos conselheiros municipais, dá-se em função de ser, esse controle, o responsável principal pela participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais (BRAVO; MENEZES, 2011). Tais instâncias democráticas, os conselhos e as conferências de saúde, "são espaços de tensão entre interesses contraditórios na luta por melhores condições de vida" (BRAVO; MENEZES, 2011, p. 31) e, por meio da efetivação da participação da sociedade civil, desencadeiam processos de resistência que incidem na condução das políticas sociais.

Embora haja esse reconhecimento sobre o papel dos Conselhos, os estudos de Bravo (2011), que tratam dos limites e possibilidades dos Conselhos de Saúde como um dos espaços de luta pela conquista da hegemonia, suscitam reflexões de que "esses mecanismos são importantes para a democratização do espaço público e não podem ser nem supervalorizados, nem sub-valorizados" (BRAVO; MENEZES, 2011, p. 31).

É importante refletir a respeito do crescimento da discussão referente a gestão da saúde para um "conjunto de outras possibilidades de exercício do controle democrático sobre a gestão pública, dentro e fora dos espaços dos Conselhos, sem desconsiderar a relevância que estes assumiram" (RAICHELIS, 2011, p. 20) no contexto das políticas sociais no Brasil. No cenário atual, diferentes mecanismos[6] de participação popular emergem como dispositivos que reforçam a luta em defesa da saúde.

> Nos anos 2000, foram criados e/ou estimulados outros mecanismos de participação para pressionar os conselhos e fortalecer a luta por saúde, considerada como melhores condições de vida e de trabalho. Ressalta-se como significativo a Frente nacional contra a Privatização da saúde e os Fóruns de saúde existentes em diversos estados brasileiros (BRAVO; MENEZES, 2011, p. 32).

Embora haja o indicativo constitucional de participação da sociedade no controle social democrático das políticas sociais, o processo de municipalização das mesmas, traçado no território nacional, indica uma nova visão de poder local,

> que não deve ser considerado como sinônimo de poder governamental, e sim resultado de uma combinação de forças que inclua, necessariamente, a representação da sociedade civil, sendo assim submetido ao controle social e por outras forças que podem ser instituídas pela população (SILVA, 2007, p. 181).

Assim, essa combinação de forças, que vai sendo instituída pela população na sociedade, constitui estratégia para a consolidação do Estado Democrático de Direito. Portanto, é fundamental reconhecer que os Conselhos de Saúde são "mecanismos para a democratização do Estado, mas não os

[6] Sobre este assunto, sugere-se ver em Bravo e Menezes (2007): "A Frente Nacional é composta por diversas entidades, movimentos sociais, fóruns, entre outros" (p. 32).

únicos, por isso, há necessidade de articulação dos conselheiros com suas bases, entidades e movimentos sociais" (BRAVO, 2011, p. 59).

CONCLUSÃO

Com base na reflexão sistematizada neste capítulo, há indícios concretos que consideram o crescimento das organizações sociais e o compartilhamento na gestão das políticas públicas, como no campo da saúde, uma realidade da engenharia institucional das políticas sociais no cenário brasileiro. Cada vez mais, presenciam-se modos de gestão focados na privatização de serviços que deveriam ser universalizados no âmbito público, com uma permanente tensão entre autonomia e dependência em relação ao Estado (YASBEK, 2000).

Em um processo contra-hegemônico, emergem, nesse contexto, os movimentos de resistência, como os Conselhos de Saúde, os movimentos sociais, os fóruns, os quais vêm engrossando a mobilização nacional em defesa do Sistema Único de Saúde público, estatal e universal e a luta contra a privatização da saúde. Afinal, a interlocução entre o SUS e as OSs é algo questionável, pois os princípios norteadores daquele nem sempre são aplicados por estas, conforme já discorrido.

Resta reforçar a agenda política com estratégias que possam não somente fiscalizar, acompanhar a gestão da saúde, mas incidir na análise, no monitoramento e na avaliação dos modelos de gestão adotados. Assim, instaurar processos em defesa da saúde tornou-se uma necessidade. Para tanto, a articulação entre os diferentes atores sociais que fazem parte dos Conselhos de Saúde e dos diferentes segmentos da sociedade que lutam em defesa de um modelo de gestão que não ameace o SUS brasileiro não é uma imposição, e, sim, uma condição inerente ao próprio Sistema **Único** de Saúde.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 23, nº 80, p. 25-48, set.2002.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v.18, nº2, abr./jun. 2004.

ARRETCHE, M.; MARQUES, E. Condicionantes locais da descentralização das políticas de saúde. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, p. 173-206.

BRAVO, Mª Inês Souza. Gestão democrática na saúde: o potencial dos conselhos. In: BRAVO, Mª Inês; PEREIRA, Potyara (orgs.). **Política Social e Democracia**. São Paulo: Cortez, 2002, p. 43-66.

_____**.** Potencialização das representações do conjunto CFESS/CRESS nos Conselhos de Políticas e de Direitos. In: **Seminário nacional O Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito.** Conselho Federal de Serviço Social - CFESS (organizador). Brasília, 2011.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 3 setembro 2014.

_____, Lei Federal 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 menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm>. Acesso em: 3 setembro 2014.

GIOVANELLA, Lígia; MENDONÇA, Maria Helena Magalhães. **Formação em política pública de saúde e domínio da informação para o desenvolvimento profissional**. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública, 2007.

GRANEMANN, Sara. Fundações estatais: projeto de Estado do capital. In: BRAVO, Maria Inês Souza (orgs. et. al.). **Política de Saúde na Atual Conjuntura**: Modelos de Gestão e Agenda para a Saúde. Rio de Janeiro: Rede Sirius/Adufrj-SSind, 2008, p.36-39.

LABRA, Maria Eliana; FIGUEIREDO, Jorge. Associativismo, participação e cultura cívica. O potencial dos conselhos de saúde. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, 2002.

MENDES, Eugênio Vilaça. **Distrito sanitário**: o processo social de mudança das práticas sanitárias do Sistema Único de Saúde. São Paulo: HUCITEC/ABRASCO, 1999.

MENDES, Jussara Maria Rosa; GARCIA, Maria Lucia; OLIVEIRA, Edinéia; FERNANDES, Rosa Mª Castilhos. Gestão na saúde: da reforma sanitária às ameaças de desmonte do SUS. **Revista Textos e Contextos**, v.10, nº2. Porto Alegre: PPGSS-PUCRS, ago./dez.2011, p.331-344.

NETTO, José Paulo. A construção do Projeto Ético-Político do Serviço Social. In: Mota, Ana Maria; BRAVO, Maria Inês; UCHOA, Roberta; NOGUEIRA, Vera; MARSIGLIA, Regina; GOMES, Luciano; TEIX, Marlene (orgs). **Serviço Social e Saúde**: Formação e Trabalho Profissional. São Paulo: Editora Cortez.

PAIM, Jairnilson Silva; TEIXEIRA, Carmen Fontes. Configuração institucional e gestão do Sistema Único de Saúde: problemas e desafios. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, supl., p. 1819-1829, nov. 2007.

PEREIRA, Potyara. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete (org. .et al.). **Política Social no Capitalismo**: Tendências Contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

RAICHELIS, Raquel. O controle social democrático na gestão e orçamento público 20 anos epois. In: **Seminário nacional O Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito.** Conselho Federal de Serviço Social - CFESS (organizador). Brasília, 2011.

RICO, Elizabeth de Melo; RAICHELIS, Raquel (orgs.). **Gestão social**: uma questão em debate. São Paulo: EDUC: IEE, 1999.

RICO, Elizabeth Mello (org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos Especiais, 2001.

REZENDE, Conceição. Modelos de gestão na saúde. In: BRAVO, Maria Inês Souza (orgs. et. al.). **Política de Saúde na Atual Conjuntura**: Modelos de Gestão e Agenda para a Saúde. Rio de Janeiro: Rede Sirius/Adufrj-SSind, 2008, p. 26-42.

YASBEK, Maria Carmelita. Terceiro setor e despolitização**. Revista Inscrita**, nº 6. Conselho Federal de Serviço Social. São Paulo: Cortez, 2000, p 13-18.

SCHWARTZ, Germano. **Direito à saúde**: efetivação em uma perspectiva sistêmica. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SILVA, Vini Rabassa. Controle social e políticas públicas. In: PEDRINI, Dalila; ADAMS, Telmo; SILVA, Vini (orgs.). **Controle Social de Políticas Públicas**: Caminhos, Descobertas e Desafios. São Paulo: Paulus, 2007,p.179-205.

CAPÍTULO 11

As relações de trabalho de um hospital administrado por uma Organização Social de Saúde

Pedro Henrique Carinhato e Silva[1]

INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta um estudo de caso realizado em hospital público administrado por uma entidade privada filantrópica qualificada como Organização Social (OS). Trata-se do Hospital Estadual Bauru (HEB), localizado no interior de São Paulo e gerido pela Famesp (Fundação para o Desenvolvimento Médico Hospitalar) sediada em Botucatu (SP), Organização Social de Saúde que detém contratos de gestão e convênios com outros dez equipamentos públicos de saúde, entre hospitais e AMEs (Ambulatório Médico de Especialidades). Os resultados e conclusões ora apresentados foram retirados de um trabalho acadêmico realizado durante o mestrado em Ciência Política, na Universidade Estadual de Campinas.

Criadas no segundo mandato do governo FHC, as Organizações Sociais representam, de acordo com Bresser Pereira (1998), uma parceria entre o Estado e o setor privado filantrópico, capaz de administrar adequadamente instituições ligadas às áreas de saúde, educação, meio ambiente, cultura e pesquisa científica. Desse modo, os documentos oficiais formulados pelo Ministério de Reforma e Administração do Estado (Mare) trazem o modelo de OS não como uma nova figura jurídica, mas sim como um modelo capaz de prover mais agilidade e presteza à gerência dos equipamentos de saúde

[1] Mestre em Ciência Política (Unicamp). Graduado em Ciências Sociais (Unesp) e graduando em Direito (FIJ-Jaú). Professor de Sociologia do Sesi de Pederneiras (SP) e da E.E. Doutor Lopes Rodrigues em Jaú (SP).

pública. Trata-se de uma forma de propriedade, inserida em espaço público não estatal, que mescla características dos setores público e privado[2].

Em síntese, o modelo das Organizações Sociais materializa uma lógica de privatização[3] de inúmeros serviços públicos anteriormente financiados ou subsidiados e executados pelo Estado, que passam a ser regidos pelo direito privado, circunstância que altera substancialmente seu funcionamento, posto que a flexibilização da gestão através de mecanismos do setor privado enseja um menor controle dos recursos públicos. As entidades qualificadas como Organizações Sociais, mediante a assinatura de um contrato de gestão com algum ministério no âmbito federal, secretaria estadual ou municipal, realizam os serviços e são remuneradas de acordo com o alcance ou não de metas previamente estipuladas. Ainda, passam a contratar em regime de CLT, sem a necessidade de realização de concursos públicos, podendo se valer da terceirização de trabalhadores da forma como a direção da instituição determinar.

AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE SAÚDE NO ESTADO DE SÃO PAULO

A rede hospitalar do Estado de São Paulo é composta por 930 unidades, sendo 613 conveniadas ou contratadas ao Sistema Único de Saúde (SUS). De acordo com pesquisa realizada no ano de 2009 pela Fundação Seade (Sistema Estadual de Análise de Dados), existiam 98.423 leitos hospitalares, sendo que

[2] O modelo das Organizações Sociais foi inspirado e, de certa forma, copiado da Inglaterra. Foi naquele país, no período pós-reformas iniciadas por Margaret Thatcher, no princípio dos anos 1980, que Bresser Pereira afirma ter tomado contato com os *Quangos (quasi autonomous non-governamental organization).* Le Grand (1991) afirma que são entidades privadas não lucrativas que gerenciam hospitais e escolas a partir do financiamento estatal, apesar de poderem captar recursos de outras fontes.

[3] Na pesquisa de dissertação realizada pelo autor, intitulada 'Organizações Sociais no Estado de São Paulo: um estudo de caso sobre uma parceria público-privada na área da saúde', chega-se à conclusão de que não houve de fato privatização, em razão de não ter ocorrido a transferência da propriedade pública para um ente privado. O equipamento de saúde continua a ser público e o setor privado filantrópico o administra por um tempo através de um contrato de gestão.

62.474 deles eram destinados ao SUS. Ademais, o Estado de São Paulo contava com 4.646 Unidades de Atenção Básica de Saúde. A Secretaria de Estado da Saúde (SES) possui rede própria composta por instituições assistenciais de administração direta do estado, hospitais de ensino de universidades e faculdades do governo do estado e Organizações Sociais de Saúde, num total de 63 unidades. Além destes, prestam serviços à Secretaria Estadual de Saúde hospitais de ensino público municipais e privados filantrópicos. Do ponto de vista administrativo, a referida rede hospitalar está espalhada por 17 Diretorias Regionais de Saúde (DRS), responsáveis por coordenar as atividades da secretaria no âmbito regional e promover a articulação entre os municípios (BARATA *et al*, 2009).

Segundo Carneiro Júnior (2002), desde a década de 1960 existe no estado de São Paulo o objetivo de formular novos modelos de gerenciamento para os serviços de saúde estatais, com vistas a repassá-los a um ente privado sem fins lucrativos. Nos anos 1960, isso ocorreu com o Hospital de Base de Bauru (SP), Hospital de Echaporã e Hospital de São Sebastião. No início dos anos 1970, aponta o precitado autor, o Hospital de Base do Vale do Paraíba, em Taubaté, foi cedido à irmandade que na ocasião controlava a Faculdade de Medicina local. Segundo Duarte (2009), as transferências relatadas eram propostas isoladas, pontuais, motivadas por questões políticas dos municípios, e não estavam articuladas a um modelo de gestão de serviços de saúde.

O marco institucional que instrumentalizou e deu força política ao projeto de reforma do estado em São Paulo foi a aprovação da Lei 7835/92, que dispôs sobre o regime de concessões de obras e serviços públicos. Em seguida, foi criado o programa estadual de participação da iniciativa privada na prestação de serviços públicos e na exploração de obras de infraestrutura. Ao fim dessa cadeia de fatos que alterariam a atuação dos serviços públicos em São Paulo, a promulgação da Lei Estadual 9361/96 constituiu o Programa

Estadual de Desestatização, com o intento de privatizar setores econômicos relevantes e a prestação de serviços. Nesse sentido, pode-se afirmar que o ideário neoliberal, em âmbito federal ou estadual, caminhava a passos largos sob o comando de chefes do Poder Executivo ligados ao PSDB (Partido Social Democrata Brasileiro).

De acordo com Abrúcio e Sano (2008) e Seixas (2003), antes da aprovação da lei das OS em São Paulo houve uma audiência pública, realizada na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp), com a participação de deputados estaduais, prefeitos e vereadores de diversas cidades representantes de diferentes setores da sociedade, como Conselho Estadual de Saúde, Conselho Municipal de Saúde, Conselho de Secretários Municipais de Saúde, além de representantes de movimentos populares, universidades, hospitais, entre outros. Nos debates realizados, as críticas apresentadas ao Projeto de Lei Complementar n° 03/98, que viria a instituir as OSs em nível estadual, versavam sobre os seguintes pontos: (i) a possibilidade de '*privatização*' da saúde; (ii) a dificuldade de controle social, uma vez que o paradigma do SUS é estruturado sob o princípio da participação dos usuários e trabalhadores; (iii) a questão sobre o projeto de lei complementar ter desconsiderado o Código Estadual de Saúde, aprovado no início do governo Covas; e (iv) o poder discricionário do Executivo na qualificação das OS. Para aqueles que defendiam o projeto, a proposta seria capaz de dar o atendimento universal da população por meio do SUS, criar os mecanismos de controle social previstos em lei e, principalmente, ser capaz de flexibilizar o modelo de gestão da saúde pública, tornando-o mais eficaz. Após a audiência, o projeto de lei foi aprovado na forma de Lei Complementar n° 846[4].

[4] Em sua 143ª reunião, no dia 24 de novembro de 2006, o referido conselho se opôs à instituição das Organizações Sociais de Saúde como modelo de gestão em saúde no estado de São Paulo. De acordo com a reportagem: "O conselho entende que essa modalidade de gerenciamento da saúde, através das OSs e OSCIP, fere os princípios e as diretrizes do Sistema Único de Saúde, de universalidade, integralidade e equidade, na medida em que restringe o acesso da população. Além disso, as OSs não se submetem à contratação de pessoal por concurso público, legislação de licitação e nem à Lei de Responsabilidade Fiscal. O controle social da saúde, definido na Constituição e regulamentado pelas Leis 8.080 e 8.142, deve ser feito pelos conselhos de saúde, formados por 50% de usuários, 25% de trabalhadores e 25% de gestores da saúde. Qualquer controle paralelo é irregular" (SINDSAÚDE, 2006, s/p).

De forma geral, a LC 846/98 foi feita com base em sua congênere federal. Isto é, regulamentou um modelo de administração dos equipamentos públicos a partir de um contrato de gestão entre a entidade qualificada como OS e a Secretaria de Estado, que estipula metas a serem alcançadas em um dado período de tempo, sob o risco de uma parte dos recursos do ano seguinte ser restringida, caso a instituição não atinja a quantidade pactuada. Atualmente, o recurso, proveniente do Orçamento Geral do Estado, é repassado em datas preestabelecidas no contrato, sendo constituído de uma parte fixa correspondente a 90% do recurso envolvido no contrato, e uma variável dos 10% restantes.

Segundo Ferreira Júnior (2004), o contrato de gestão surgiu na França, nos anos 1960, de início como "contrato de programas", no processo que tinha por objetivo a recuperação de empresas públicas deficitárias. Contudo, a disseminação desse mecanismo de gestão no mundo deu-se no final dos anos 1970, a partir da Inglaterra. No Brasil, afirma André *apud* Ferreira Júnior (2004), o governo paulista, em dezembro de 1991, firmou 88 contratos de gestão, sendo 24 com empresas públicas e os demais com a administração direta, fundações e autarquias. De 1992 a 1995, esse mecanismo foi aplicado a 25 outras estatais. Em 1993, o governo do Rio Grande do Sul ajustou contratos com seus órgãos; em 1994 e 1997, a Petrobras e a Companhia Vale do Rio Doce firmaram contratos de gestão com o governo federal, respectivamente.

Em linhas gerais, o contrato de gestão empregado tanto pelo Mare durante a reforma do Estado no início dos anos 1990, quanto na Lei paulista seria um compromisso firmado entre o Estado, por intermédio de seus ministérios ou secretarias, e uma entidade pública estatal a ser qualificada como "agência executiva", ou uma entidade não estatal, qualificada como "organização social". Do ponto de vista das entidades, afirma Ferreira Júnior (2004), o contrato de gestão deveria ser um dispositivo de gestão estratégica,

de modo a direcionar as ações organizacionais do equipamento público a ser administrado.

Com relação à abrangência do modelo, a lei paulista é mais restritiva, uma vez que, a princípio, permitiu que o contrato fosse realizado com instituições privadas filantrópicas ligadas somente aos setores da saúde e da cultura. Embora a discricionariedade do secretário de Estado tenha sido mantida, uma novidade prevista na lei paulista foi a exigência de que as instituições, para serem qualificadas como OS, possuíssem, no mínimo, cinco anos de experiência na administração de serviços próprios de saúde (Seixas, 2003). Outra exigência importante da lei foi que o atendimento fosse exclusivo a pacientes do SUS.

A questão da análise do atendimento, afirmam Sano (2003) e Seixas (2003), ficou a cargo de uma comissão de avaliação dos contratos de gestão estabelecidos, com a participação do Conselho Estadual de Saúde e da Assembleia Legislativa, além do controle exercido pelo Tribunal de Contas do Estado. Foi determinado, também, que a implantação do modelo das OSs na saúde fosse limitada aos hospitais novos, isto é, posteriores à edição da lei. No que toca ao "controle social", a LC 846/98 faz referência à participação dos usuários, através do Conselho de Administração. Foi estipulada a seguinte composição: "Até 55%, no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou associados; 35% de membros eleitos pelos demais integrantes do conselho, dentre pessoa de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral; até 10% de empregados indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto" (SANO, 2003).

Após a aprovação e a publicação da Lei das OSs em São Paulo, o governo estadual, através da Secretaria de Estado da Saúde, agilizou sua operacionalização com o intuito de privatizar a administração de alguns hospitais gerais em fase de conclusão de obras – hospitais do Itaim Paulista, do Jardim Pirajussara e da Pedreira, no município de São Paulo, e hospital

Itapecerica da Serra, na região metropolitana. Posteriormente, afirma Carneiro Júnior (2002), foram incluídos mais dois hospitais no mesmo processo, um no bairro do Grajaú, em São Paulo, e outro em Carapicuíba, na região metropolitana. Entre junho de 1998 e dezembro de 2001, foram qualificadas como OS seis instituições que passaram a gerir hospitais gerais. Eis as instituições e os respectivos hospitais: 1. Associação Congregação de Santa Catarina, gerenciadora do Hospital Geral de Pedreira; 2. Casa de Saúde Santa Marcelina, responsável pelo Hospital Geral de Itaim Paulista; 3. Sanatorinhos – Ação Comunitária de Saúde, que assumiu o Hospital Geral de Carapicuíba; 4. Serviço Social da Indústria da Construção e do Mobiliário do Estado de São Paulo (Seconci), gerenciador do Hospital Geral de Itapecerica da Serra; 5. Sociedade Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM), que ficou com o Hospital Geral de Pirajussara; 6. Organização Santamarense de Educação e Cultura (Osec), que passou a administrar o Hospital Geral do Grajaú (Carneiro Júnior, 2002).

Atualmente, segundo dados da Secretaria de Estado da Saúde, existem 28 Organizações Sociais de Saúde com contratos ou convênios para administrar serviços de saúde ambulatorial, hospitalar e de apoio diagnóstico. Até meados do segundo semestre de 2011, em âmbito estadual, as OS existentes administravam 71 equipamentos públicos de saúde, sendo 31 hospitais, 35 AMEs (Ambulatório Médico de Especialidades), 3 Ceacs (Centro de Análises Clínicas), 1 CRI (Centro de Referência ao Idoso), 1 PAI (Polo de Atenção Intensiva em Saúde Mental), além de dezenas de UBSs (Unidades Básicas de Saúde).

É relevante consignar que algumas dessas OSs, além de terem contrato de gestão com o governo estadual, têm serviços contratualizados com a Secretaria de Saúde do município de São Paulo. Na capital paulista, as OSs administram cinco hospitais, 15 Prontos-Socorros, 115 AMAs (Assistência Médica Ambulatorial), cinco serviços de diagnóstico por imagem e inúmeras

UBSs. Segundo reportagem veiculada pelo jornal "O Estado de São Paulo", de 18 de novembro de 2010, as OSs já gerenciavam 1.800 dos 3.000 leitos disponíveis na rede hospitalar municipal. Isso significa que o avanço da transferência dos serviços de saúde para o setor privado alcançou em torno de 60% dos hospitais. Além de atuarem em todo o Estado de São Paulo, algumas OS paulistas também exercem atividades em outros Estados. A SPDM, por exemplo, gerencia 98 equipes do Programa Saúde da Família (PSF) na região oeste da cidade do Rio de Janeiro.

Com relação ao território estadual, comparando-se o número de OSs e de serviços de saúde administrados por estas, indicados em Pahim (2009), nota-se que o modelo tem se alastrado ininterruptamente. Se em meados de 2008 havia 16 entidades OSs e 46 serviços de saúde geridos em tal modalidade, em meados de 2011, três anos depois, o modelo avançou para 27 entidades e 71 equipamentos sob a gestão das OSs. De acordo com tabela apresentada por Pahim (2009), em 2002, a Secretaria Estadual de Saúde/SP repassou R$ 604,4 milhões às OSs. Sete anos depois, em 2009, ante a incorporação de inúmeros hospitais e AMEs ao modelo, as OSs receberam R$ 1,29 bilhão, o que significa uma variação positiva de 113,8%.

De acordo com a análise de Pahim (2009), a expansão mais recente do modelo, nos anos de 2007 a 2009, deu-se por conta da incorporação de entidades de porte menor, como as Santas Casas, que se concentram nos segmentos público e privado de assistência à saúde (planos, convênios e atendimentos particulares) de localidades menores. De fato, dados da SES/SP nos mostram que, apenas em 2008, 16 novos AMEs passaram a funcionar em todo o território estadual, quase todos sob a administração das Santas Casas de seus respectivos municípios. Outro aspecto que fortaleceu o modelo foi uma mudança empregada por José Serra, governador à época. Até 2009, a lei estadual das OSs só permitia que fosse firmado contrato de gestão com novos hospitais.

Contudo, foi aprovada uma lei vinda do Executivo estadual que possibilitou que as OSs passassem a gerenciar hospitais anteriores à edição de sua lei; isto é, hospitais que estavam em funcionamento antes de 1998. Segundo reportagem do jornal Folha de São Paulo, de 19/9/2009, a proposta que ensejou a possibilidade de firmar contrato de gestão com o setor privado de todos os hospitais públicos foi facilmente aprovada em razão da maioria governista no plenário da Alesp[5].

A EXPERIÊNCIA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA NO HEB E AS RELAÇÕES DE TRABALHO

O Hospital Estadual Bauru (HEB) "Dr. Arnaldo Prado Curvêllo" está inserido em um novo modelo político-administrativo implantado no estado de São Paulo e em outros estados, a partir da promulgação da Lei Federal n° 9.637/98, que criou a figura das Organizações Sociais. No HEB, a responsabilidade pelo gerenciamento da instituição e o cumprimento de metas de produção, atendimento e qualidade, estipuladas pela SES/SP, fica a cargo da Famesp (Fundação para o Desenvolvimento Médico e Hospitalar), enquanto ao governo cabe a manutenção financeira do hospital.

A instituição hospitalar presta serviços aos 68 municípios de sua área de abrangência (DRS-VI), sendo referência em uma região de aproximadamente 1,8 milhão de habitantes. De acordo com Bittar & Mendes (2010), nesse conjunto de cidades existem 288 Unidades Básicas de Saúde, 12 Centros de

[5] Segundo dados da Secretaria de Estado da Saúde, existem 28 Organizações Sociais de Saúde com contratos ou convênios para administrar serviços de saúde ambulatorial, hospitalar e de apoio diagnóstico. É possível separar as OSs em quatro grupos, conforme a natureza da entidade: o primeiro grupo de OSs é formado por instituições públicas de ensino superior que oferecem cursos na área da saúde, como fundações ligadas à USP, Unicamp, Unifesp e Unesp. O segundo grupo é formado por instituições privadas filantrópicas que mantêm serviços de assistência à saúde, atuando com o SUS, com planos/convênios e pacientes particulares. O terceiro grupo é formado por instituições privadas de ensino superior que, mediante convênio com o Estado, dispõem parte de seus leitos para atender os pacientes do SUS. O último grupo é composto por entidades heterogêneas – dois consórcios entre prefeituras municipais e um sindicato patronal.

Atenção Psicossocial, 69 Ambulatórios de Especialidade (Policlínica, Clínica/Ambulatório Especializado) e 54 hospitais.

Após um período de discussões acerca da viabilidade do contrato de gestão entre a Famesp e a Secretaria Estadual de Saúde de São Paulo, o hospital foi inaugurado em 11/11/2002. Além de ser um hospital de grande porte, o HEB realiza atendimentos aos usuários do SUS de maneira referenciada. Isso significa que a instituição atende pacientes encaminhados pelas Unidades Básicas de Saúde ou Prontos-Socorros dos municípios inclusos na DRS-VI quando o caso exige um tratamento mais especializado. Cada município tem sua cota de vagas, que varia de acordo com uma demanda média estimada pela Secretaria da Saúde. Existem dois princípios do SUS, a regionalização e a hierarquização, que determinam a forma como os serviços de saúde devem ser organizados em níveis de complexidade tecnológica, dos mais para os menos especializados, respeitando-se as áreas de atuação estadual e municipal. Nesse sentido, o HEB – assim como a maioria daqueles administrados por OSs no estado de São Paulo –, por oferecer assistência de média e alta complexidade, atende à quantidade de pacientes que suas instalações comportam. O restante dos usuários é transferido para outras unidades hospitalares da região ou aguardam a disponibilização de novas vagas. O setor de urgência e emergência também é referenciado, sendo utilizado somente para os usuários que vão ser atendidos pelo hospital.

O objetivo deste estudo de caso, feito através da coleta de dados e entrevistas com os mais diversos grupos de trabalhadores no hospital, como oficiais administrativos, trabalhadores terceirizados, enfermeiros e médicos, é analisar como alguns dos instrumentos trazidos do setor privado para o setor público, como as metas de produção, as formas de participação dos trabalhadores e a terceirização de diversos setores, influem nas relações de trabalho da instituição. Tal escolha foi feita justamente porque a introdução desse ferramental nas instituições seria responsável, consoantes os

proponentes do modelo, pelo "salto de qualidade" da gestão da saúde pública em equipamentos de saúde sob a gestão das OSs. Em outros termos, buscou-se verificar como a adoção de instrumentos que agilizam a administração pública, criando dispositivos capazes de contratar e demitir trabalhadores e comprar produtos sem grandes embaraços ao corpo diretivo, influenciou no cotidiano dos trabalhadores.

Iniciadas as entrevistas, questionou-se, de forma genérica inicialmente, acerca das condições de trabalho. Eis algumas impressões relatadas:

> Sim. No geral, as condições de trabalho são boas. Na verdade, eu vejo que a estrutura do (Hospital) Estadual é boa. Se você comparar com o Hospital de Base, nossa! Não tem a mínima comparação. Lá falta de tudo, mas aqui normalmente tem o material de que se precisa, não faltam seringas, luvas e tudo mais. Além do mais, ele é mais bonito. Tá tudo limpinho, tudo novinho. Eu acho que os funcionários preferem aqui, se a gente comparar com qualquer outro hospital de Bauru (técnica de enfermagem A, 44 anos).

> Olha, posso dizer que as condições são boas, sim. Já trabalhei em lugares bem piores. Ainda mais se a gente pensar nas Unidades Básicas de Saúde, equipes do programa Saúde da Família. Nesses lugares, a situação é bem mais difícil. Eu não sei dizer direito, mas acho que o Estadual oferece boas condições de trabalho porque é novo, é tudo muito conservado aqui. Vejo que a diretoria pensa muito nessa parte, até na parte fora da assistencial. Veja as paredes limpas, por exemplo (médico A, 39 anos).

Notou-se que as argumentações apresentadas pelos entrevistados remetem frequentemente à estrutura física da instituição. De fato, as inúmeras visitas ao HEB permitem afirmar que a estrutura da hotelaria do hospital, isto é, toda a estrutura, exceto as salas de assistência médica, parece bem conservada. Não se encontrou sujeira no chão, os espaços dos setores de recepção são amplos e bem arejados, e não havia filas demasiadamente extensas no atendimento. Além disso, o estacionamento é amplo, embora seja pago, e existem lanchonetes onde os acompanhantes dos pacientes podem se alimentar. Na parte assistencial, embora não se tenha capacidade para concluir com exatidão acerca das condições de trabalho, a impressão positiva

passada pelos trabalhadores de variados setores não deixa outra alternativa, a não ser concordar-se com suas afirmações.

Porém, entende-se que um breve comentário nesse ponto é necessário. Dada a histórica negligência dos governos com a saúde pública no Brasil, a expectativa de trabalhadores e pacientes é muito baixa em relação às condições do hospital que trabalham ou que são atendidos. Ao se deparar com um hospital novo e aparentemente organizado, surpreendem-se positivamente. Basta observar-se a comparação feita com o Hospital de Base de Bauru, instituição criada nos anos 1960, que se encontra totalmente sucateada. Por ser o pronto socorro central da cidade, recebe com frequência mais pacientes do que sua capacidade permite, trazendo problemas de mau atendimento aos usuários, superlotação, falta de material para tratamento, más condições de trabalho, etc.

Nesse sentido, entende-se que a própria condição do HEB, de atender apenas a quantidade de pacientes que sua capacidade suporta, além da forma de financiamento ser mais eficiente e racional que o pagamento por procedimento, como é a praxe no SUS, já que a OS tem a garantia do recebimento de 90% do valor mensal contratado, sem depender totalmente das metas impostas pela SES/SP, torna a instituição hospitalar capaz de oferecer um atendimento razoável, além de promover melhores condições de trabalho. Nesse sentido, ao contrário do que os defensores do modelo das OSs sustentam, a virtude não estaria exclusivamente no modelo em si, mas na própria condição de hospital referência, característica presente na maioria dos hospitais administrados por OSs.

O aspecto questionado em sequência foi a respeito do adoecimento laboral. Nesse contexto do trabalho, o fato de adoecer está relacionado a causas como excesso de jornada de trabalho, quantidade inadequada de funcionários, condições precárias para a realização das atividades que envolvam risco de contágio, dentre outros aspectos. Nesta questão em

particular, alguns entrevistados relataram casos de trabalhadores assistenciais que tiveram problemas de saúde ocasionados por contágio durante a jornada de trabalho e foram prontamente atendidos pelo hospital. Circunstância recorrente nas falas dos trabalhadores é o fato de o hospital tratar o trabalhador acidentado sem afastá-lo das atividades laborais. A impressão transmitida é de que a direção do hospital está mais preocupada em manter ativo o trabalhador acidentado, de modo que sua condição não atrapalhe o cotidiano da instituição.

O adoecimento dos trabalhadores está relacionado também com a extensão da jornada de trabalho. No setor da saúde, a jornada diária de serviço é regulamentada por lei, sendo que no HEB os médicos trabalham 20 horas por semana, enquanto trabalhadores da enfermagem e demais profissionais assistenciais (fisioterapeutas, terapeutas ocupacionais, psicólogos, etc), 30 horas semanais. Os oficiais administrativos e trabalhadores terceirizados trabalham 40 horas por semana. Embora a maioria dos entrevistados não trabalhe em outros hospitais, observou-se a existência de uma "disputa" entre os trabalhadores assistenciais para conseguir uma vaga na escala de plantão nos finais de semana. O que ocorre, afirma a maioria deles, por conta dos baixos salários pagos pela instituição. Caso distinto é aquele dos médicos. Todos afirmaram trabalhar em dois ou três lugares, entre hospitais, outras instituições assistenciais e consultórios particulares. Ao mesmo tempo em que entendem o fato de "trabalhar bastante" como algo positivo, relatam os aspectos negativos da situação, como o desgaste físico e mental:

> Veja, até pouco tempo atrás eu trabalhava na Sorri, aqui da cidade (Bauru), na Apae de Lençóis Paulista e aqui no HEB. Claro, eu adoro o que eu faço e não me vejo fazendo outra coisa. Mas como médica, eu percebo no meu corpo o desgaste diário. Não só do trabalho em si, mas das viagens, das preocupações com os pacientes e de vários outros tipos de preocupações. É um desgaste mental mesmo. Mas essa profissão é assim. Eu sou jovem na profissão, me formei há seis

> anos só. Agora é hora de acelerar. A hora de descansar é só depois mesmo (médica B, 31 anos).

A fala de outro médico, embora relacione o desgaste físico e mental com a profissão, vê o salário e o conforto como algo que recompensa as dificuldades cotidianas:

> Desde quando eu escolhi essa profissão, eu sabia que seria assim. Muita correria, muito trabalho, estresse físico e mental, mas eu acho que já acostumei. No meu caso, meu dia é dividido entre aqui (hospital) e o consultório particular. Aqui eu faço as cirurgias que estão agendadas para o dia, apesar de não ter todo dia. No meu consultório, atendo meus pacientes particulares. Falando sinceramente, se o sujeito se der bem nessa profissão, como eu acho que é o meu caso, o que você recebe compensa as dificuldades. Tem hora que eu acho que não, mas geralmente eu acho que compensa, sim. Tem dia que não dá tempo de fazer outra coisa que não operar e atender pacientes. Falta tempo para todas as outras coisas (médico A, 39 anos).

As falas acima retratam a relação entre trabalhar e adoecer. No caso específico dos médicos, trata-se de uma profissão que, além de remunerar melhor que as outras, tem o componente do prestígio social que os "motiva" a dedicar mais horas diárias às atividades profissionais. Além disso, dada a ideologia do trabalho que perpassa seus discursos – formados e fomentados desde a época da faculdade –, o adoecimento nem sempre é visto como consequência do trabalho, e sim como mais um desafio a ser superado. Fato é que dificilmente ouviríamos isso dos outros trabalhadores do hospital, pois, além dos baixos salários, não se veem prestigiados pela própria instituição.

Por fim, destaca-se o aspecto da adequação ou não da quantidade de trabalhadores no HEB. Uma vez que a instituição é de grande porte, percebe-se no decorrer das entrevistas que essa questão deveria ser colocada de outra forma. Ao invés de se falar em termos de hospital como um todo, passou-se a indagar se havia algum setor deficitário em termos de trabalhadores. De forma geral, os entrevistados disseram que não há falta de trabalhadores no hospital, exceto em três setores: na Unidade de Terapia Intensiva, na pediatria e na lavanderia.

Questão interessante é aquela relativa à existência de alta rotatividade de trabalhadores. Trata-se de saber se a frequência com que ocorrem demissões ou pedidos de desligamento no hospital é alta e, além disso, entender por que isso acontece. Pôde-se constatar que a resposta positiva à existência de alta rotatividade foi unânime. A variação se deu com relação aos motivos para tal fenômeno, ora justificado pelos baixos salários pagos aos trabalhadores, ora justificado pela juventude dos funcionários da instituição e seu "consequente" desapego ao emprego na empresa.

De acordo com a assistente social que realiza atividades com os próprios trabalhadores da instituição, entender os motivos que levam os trabalhadores a pedir demissão ou ser demitidos seria uma das maiores preocupações, tanto do setor de RH quanto da diretoria administrativa. Apesar do discurso da assistente social, que teria a função de efetivar direitos sociais no interior do hospital, percebeu-se que seu papel dentro da instituição está ligado, eminentemente, àquilo que é conhecido como "gestão organizacional". A partir daquilo que foi dito, pode-se dizer que se trata da busca pela harmonização das dificuldades inerentes à atividade laboral, com o objetivo de manter a ordem e aumentar a produtividade dos trabalhadores. Com relação às demissões, a assistente social relata o processo de desligamento da instituição:

> Eu faço entrevista de desligamento, e tem período de experiência, e às vezes é bastante, eu pego a entrevista de experiência e será que eu não posso ajustar? Vou te dar um exemplo: um funcionário tem um comportamento adequado, sabe trabalhar em equipe, é propositivo, porém não sabe aplicar injeção. Então ele não serve? Não, vamos colocá-lo em outro setor, porque ele tem um monte de qualidades que serão úteis, que eu não preciso demitir ele. Mas esse pensamento tem que ser incutido no pensamento de quem faz isso, que é o chefe dele. Então, a ideia é fazer esse trabalho de sensibilização, que é construir uma avaliação técnica e de comportamento. O funcionário pode ser outro em um setor diferente. A empresa ganha com isso, porque não é vantajoso demitir, e o funcionário também. Então, baseado nisso tudo, eu tenho uma impressão geral da empresa, que

> me dá suporte para pensar em algo; no caso, a pesquisa de clima. (assistente social do RH).

Assim como a assistente social do RH, a gerente do setor não confirma a existência de alta rotatividade no hospital. Eis sua resposta:

> Esta é uma questão muito complicada, porque todo mundo acha que sim, mas eu acho que não. Nós somos uma empresa privada, então a rotatividade é pouca, mas todos fazem essa crítica. Mas é que nós somos uma empresa muito grande. O *turn over* (rotatividade), por exemplo. No mês de março, eu tive 1,7%. Em fevereiro, deu 2%. Eu acho pouco. A gente tem muita gente que, por mais que saiba que aqui é privado, fica com a lógica do público, que ninguém vai ser mandado embora, que as pessoas vão entrar aqui para trabalhar o resto da vida. Não é isso, inclusive nem é a nossa expectativa. É de que esse seja um hospital de formação, um hospital de ensino. As pessoas acham que é uma questão salarial, porque exige muito, mas eu acho que não. É uma questão própria das peculiaridades do hospital e da região onde está inserido (gerente do RH).

Se a gerente e a assistente social do RH entendem que não há alta rotatividade, pois a chegada e a saída de trabalhadores em uma empresa privada seria algo absolutamente normal e distinto da estabilidade dos servidores públicos, quando admitem a existência de rotatividade, creditam-na à juventude dos funcionários. Estes, além de sempre almejarem trabalhos mais bem remunerados através de concursos, não demonstrariam apego à função desempenhada. Tal argumentação, entretanto, choca-se frontalmente com os relatos dos trabalhadores – embora um dos oficiais administrativos tenha justificado a alta rotatividade pela questão da juventude. De um modo geral, a alta rotatividade seria fruto dos baixos salários pagos pelo HEB, se comparados com outras entidades assistenciais na cidade de Bauru e região. Vale dizer que o argumento dos baixos salários perpassa todos os grupos de entrevistados, de oficiais administrativos a médicos. Alguns depoimentos a respeito da rotatividade e seus motivos:

> Olha, de um ano e meio para cá, está tendo, sim. As pessoas tinham um sonho de fazer carreira. E por quê? Muitos jovens que conseguem o primeiro emprego. Eu acho que essa rotatividade é ruim, porque perde o compromisso com a instituição. Não cria vínculos com o

> lugar. O meu caso já foi assim. Eu me apeguei muito ao lugar, mas hoje, por causa de toda essa desvalorização, eu desanimei. Então, se aparecer outro lugar, eu saio mesmo (oficial administrativo B, 36 anos).
>
> Sim, existe uma alta rotatividade por causa do salário. Eu entrei consciente, já sabia que não seria funcionária pública, sabia do salário baixo; a única coisa é que antes eles pagavam plantões, agora não vão pagar mais, por causa de uma lei. Eu faço 40 horas, se eu fizesse um final de semana de 12 horas ganharia mais. Agora pagam hora extra e depois não vão pagar mais nada, porque vão contratar mais gente e não vou fazer mais plantão (enfermeira B, 41 anos).
>
> Existe sim. E é fácil de explicar isso: baixos salários, falta de investimento no pessoal e desvalorização do profissional do hospital. Você sabe como é difícil achar médico aqui no interior e ainda eles pagam salários como esse daqui do HEB? E olha que eles aumentaram uns meses atrás (médica B, 31 anos).

A seguir, aborda-se a questão das metas. A imposição desse instrumento de pressão, embora faça parte do cotidiano dos trabalhadores assistenciais, parece não pressioná-los ou afligi-los. A impressão passada é de que a cobrança pelo alcance das metas é restrita aos gerentes de cada setor assistencial, responsáveis pelo andamento dos serviços prestados pelo hospital. O sistema de metas a cumprir é próprio das empresas privadas e sua ideia foi trazida para os hospitais gerenciados por Organizações Sociais.

Ao lado de outros aspectos, é tido como uma das principais "inovações" para o aumento da produtividade dos hospitais, em relação à administração direta. Basicamente, a entidade privada que administra os hospitais acorda um número de atendimentos e procedimentos por mês com a Secretaria da Saúde, de sorte que, se tal acordo não for cumprido ao final do período, restringe-se uma parte da verba seguinte. Até onde pôde-se verificar, a maioria dos trabalhadores pouco sabe sobre o regime de metas, pois estas não são individuais, e sim setorializadas. Desse modo, parece-nos um meio de camuflar a cobrança das metas, que mesmo existindo, não são diretamente transmitidas aos trabalhadores. Para ilustrar este ponto, seguem algumas respostas sobre a existência ou não de metas:

> Cada setor tem suas metas para cumprir, número de consultas, número de laudos; a supervisora é cobrada por isso aí. Não sinto pressão para cumpri-las. Na verdade, a pressão não vem em mim. A pressão é na gerência e na supervisão. A pressão fica nelas. Não são descontadas (*a respeito de eventuais descumprimentos das metas*) no salário, só os médicos. Se eles cumprirem aquilo, não são retirados alguns benefícios do salário (enfermeira B, 41 anos).
>
> Sim, tenho muitas metas a cumprir. Claro, me sinto pressionada, sim. Além da questão salarial, é uma pressão permanente para atender todos os pacientes que estão sob minha responsabilidade. Isso desgasta também. Não sei se precisaria ser assim. Só para te dar um exemplo: meu número é o 606, fico na sala 57, sou responsável pelo setor que compreende as salas 49 a 55. Tenho como meta 50% de alta, atender 9.000 pacientes por ano e laudar 15 ecocardiogramas por semana (médica B, 31 anos).

A questão do cumprimento de metas é controversa. Criada em um contexto distinto – a empresa privada –, a imposição de metas pode ocasionar uma inversão perversa entre questões de ordens diferentes, como priorizar a quantidade em relação à qualidade dos procedimentos, tornando precários tanto o atendimento ao paciente quanto as condições de trabalho. Nesse sentido, valer-se de metas na área assistencial pode ocasionar mais danos que benefícios.

Uma das consequências que se pode imaginar é que a pressão exercida sobre os trabalhadores poderia sobrecarregá-los, de forma a desenvolver doenças físicas e mentais. Da análise das falas destacadas acima, pode-se perceber que somente um dos trabalhadores (médica B) admite que se sente pressionado a cumprir as metas estabelecidas no contrato de gestão e que tal situação pode lhe trazer problemas de diversas ordens.

Além disso, os médicos são o único grupo que pode ter seus rendimentos reduzidos em caso de não atingir as metas. Questiona-se o que eles deverão fazer na hipótese de se sentirem obrigados a dar alta a um paciente que ainda não estiver pronto para isso. Sem dúvida, a utilização de tal mecanismo, além de ser negativa para o trabalhador, pode ser deletéria para o atendimento à saúde. Com relação aos demais trabalhadores, parece-

nos que o fato de não saberem quais os parâmetros e condições estabelecidos para o cumprimento das metas lhes eximiria de qualquer efeito do instrumento. A psicóloga do RH da instituição faz uma breve análise do raciocínio feito pelos trabalhadores que não identificam possíveis efeitos das metas em seu trabalho:

> Sim, porque é muita pressão e esse funcionário acaba sendo desrespeitado enquanto pessoa que também tem limites, tem sua carga, tem seu ritmo individual e muitas vezes essa subjetividade acaba sendo mal olhada. O que se foca é o resultado e isso acaba prejudicando outras pessoas e gera resultados, como falta de funcionários, rotatividade. Alguns setores sofrem mais e a gente está realizando um trabalho para identificar isso (psicóloga do RH).

OS TRABALHADORES TERCEIRIZADOS

O HEB tem trabalhadores terceirizados em quatro setores: portaria, segurança, limpeza (interna e externa) e manutenção de equipamentos. Sem buscar trazer novas concepções sobre o tema, a terceirização de serviços para outras empresas é por nós compreendida como uma forma de precarização do trabalho, a qual tem origem em um processo de reestruturação produtiva que buscou reverter o esgotamento do modelo fordista ao final do século XX. Nesse sentido, Harvey (1993) afirma que, concomitantemente às mudanças nos padrões de operacionalização no interior das fábricas, dá-se uma radical reestruturação do mercado de trabalho, com regimes e contratos de trabalho mais flexíveis e redução do emprego regular em favor do trabalho em tempo parcial, temporário ou terceirizado.

Druck (1999) observa que a prática da terceirização de trabalhadores assume várias formas: contratos de trabalho domiciliar, contratos de empresas fornecedoras de componentes, contratos de empresas cuja mão de obra realiza a atividade produtiva ou o serviço na planta da contratante e contratos de serviços de terceiros (empresas e/ou indivíduos). Não obstante a

relevância das outras formas para o debate político e acadêmico, este capítulo foca o último aspecto, que é a forma utilizada pelos hospitais administrados por OSs.

Os defensores do modelo das OSs sustentam que ele traria em seu bojo mais agilidade na administração do cotidiano da instituição, fazendo com que seus diretores pudessem, por exemplo, contratar e demitir funcionários sem maiores óbices legais e administrativos. O argumento da morosidade da administração pública é citado amiúde na literatura da saúde pública. Em um estudo realizado pelo Banco Mundial, denominado "Pesquisa de Rastreamento do Gasto Público em Saúde", citado por Duarte (2009), o Estado de São Paulo foi avaliado no que toca à alocação e à gestão do gasto público. Os principais problemas identificados nesse estudo foram: "Regimes múltiplos de contratação, inadequação quantitativa do quadro de pessoal, excesso de pessoal com baixa qualificação profissional e falta de pessoal de nível técnico e de boa qualificação, grande rotatividade de funcionários por transferências, absenteísmo, além de outros" (p. 106). As respostas propostas pelo órgão foram de natureza gerencial, sobretudo ao apontar a falta de autonomia dos gestores. Ante a autonomia administrativa concedida pelo modelo da OSs, parece um caminho "natural" a dispensa de licitação pública e a terceirização de trabalhadores.

No caso dos hospitais, uma vez que são administrados por entidades privadas, porém sem fins lucrativos, qual é o sentido de se valer da terceirização de trabalhadores e serviços? A gerente de RH e o diretor administrativo respondem a essa indagação do seguinte modo:

> Eu sou a favor (da terceirização) naqueles setores em que não tem nada a ver com a especificidade daquilo que eu faço, como é o caso da higiene ou da vigilância. Eu acho que cada um deve fazer aquilo que faz melhor. Por exemplo, para eu ter uma lavanderia que tenho hoje, eu tive que investir muito em conhecimento, capital intelectual, fazer a gestão da lavanderia; enquanto que, se eu tivesse uma empresa especializada em lavar e processar roupa de hospital, gastaria muito menos. Higiene e vigilância, eu

> acho que não há interesse nenhum na alta administração em fazer disso serviço próprio. Entendeu? Mas eu sou a favor nesses casos, naquilo que só preciso ter controle e não autoridade no processo (gerente do RH).
>
> (*Terceirizar*) É uma necessidade, porque são muitos funcionários. Veja só, a limpeza tem 105 funcionários, eu teria que ter uma estrutura muito grande para gerenciar esta atividade, e é uma atividade meio e não fim. Porque você tem que ter um *staff* muito grande, tem que ter uma oficina para consertar equipamentos, muito treinamento, não tem cabimento. Quando é nesse nível de atividade, vale a pena terceirizar. É claro, o contrato tem que ser muito bem feito. Tem que fiscalizar bem. *Em matéria de custo, é muito vantajoso também* (destaque do autor deste capítulo) (diretor administrativo).

Os trechos acima buscam apresentar a ideia de que a terceirização ocorre porque as empresas buscam maior qualidade na prestação de cada serviço no interior da instituição assistencial. Assim, de acordo com esse raciocínio, um hospital contrata uma empresa especialista em segurança para que ela "forneça" o quadro de "trabalhadores qualificados" da segurança do hospital. Além desse aspecto levantado pela entrevistada, ao analisar o discurso empresarial acerca da terceirização de serviços, Marcelino (2004) apresenta e depois o analisa: "Para a empresa que contrata o serviço de uma terceira, a vantagem é ela poder focalizar sua produção de modo a concentrar seus investimentos, atenção e desenvolvimento tecnológico naquilo que é sua atividade-fim. Para os trabalhadores e para a economia em geral, o processo significa um aumento no número de empregos decorrente do surgimento de várias pequenas empresas" (p. 130).

Assim como a autora compreende que o discurso está inscrito na lógica do capital, as falas da gerente do RH e do diretor administrativo, por mais que busquem dissimular essa lógica, não conseguem sustentar tal situação ao mencionarem os exemplos da lavanderia e da limpeza. Pois ao contrário da ideia da especialização do trabalho, o que predomina na lógica da terceirização é a *redução de custos*, sobretudo relativos aos direitos trabalhistas.

Um dos aspectos mais relevantes no interior de uma empresa que se vale do mecanismo da terceirização de trabalhadores é a discriminação que ocorre entre os próprios trabalhadores. Se em qualquer tipo de empresa privada acontece a discriminação dos trabalhadores manuais pelos trabalhadores que executam atividades consideradas intelectuais ou entre aqueles que ocupam cargos de chefia em relação àqueles que recebem ordens, nos hospitais existe uma variação dessas modalidades: a discriminação feita pelos trabalhadores assistenciais – médicos, enfermeiros, fisioterapeutas, terapeutas ocupacionais, nutricionistas, psicólogos – em relação aos trabalhadores administrativos. Além desta, percebe-se ao longo das visitas ao HEB falas e atitudes discriminatórias dos trabalhadores contratados pelo hospital em relação aos terceirizados. Vale dizer também que a discriminação, independentemente das justificativas dadas, acontece também por conta das opções tomadas pela própria diretoria do HEB.

Como afirma Marcelino (2004), "o processo de recomposição do domínio capitalista passa pela necessidade de minar a união entre os trabalhadores, sua organização enquanto classe, a identidade que faz cada trabalhador enxergar no outro um aliado". Assim, continua a autora, "perdas sucessivas de direitos e divisão entre os trabalhadores são processos que se alimentam um ao outro" (p. 188). O primeiro sinal de separação entre os trabalhadores do hospital e aqueles terceirizados é o uniforme utilizado. Se a cor branca é característica dos médicos(as) e enfermeiros(as), os oficiais administrativos trabalham com um uniforme cinza escuro, próprio da instituição, tendo o logo da instituição estampado na parte superior da blusa. Trata-se, sem dúvida, de uma forma de caracterizar e identificar os trabalhadores do HEB. No caso dos terceirizados, os trabalhadores da limpeza utilizam uniformes verdes, os porteiros estão vestidos com uniformes de coloração preta e os técnicos da manutenção utilizam uniformes da cor marrom.

Se os valores que norteiam a prestação de serviços do HEB, como afirma seu sítio eletrônico, são a ética, o respeito, o comprometimento e a humanização, conclui-se que não valem para todos que lá trabalham. Falou-se especificamente daquilo que poderia ser chamado de "discriminação institucional", uma vez que ocorre a partir de deliberações da direção do hospital. Essa "faceta" da discriminação se apresenta em diversos momentos, como é o caso dos treinamentos e cursos oferecidos pela instituição. Se para os trabalhadores da instituição existem "cursos de qualificação" – alguns obrigatórios e outros facultativos –, aos terceirizados não são oferecidos cursos, mas apenas uma breve explicação da função que exercerá na instituição. Eis a fala de um trabalhador terceirizado sobre essa questão:

> Que o hospital dê (cursos) só na integração, quando você entra no hospital. Aí tem uma pequena apresentação. Depois dessa integração no primeiro dia não tem não. Eu acho que o hospital poderia fazer alguma coisa a mais nessa parte. Até como prevenção de acidentes, prevenção de outras coisas. Seria melhor para a gente e melhor para eles. Já que eles fazem para os funcionários do hospital mesmo, é só colocam a gente para fazer também (trabalhadora terceirizada A – limpeza, 40 anos).

Questionada sobre isso, a gerente do RH disse que os treinamentos de terceirizados devem ser feitos pelas empresas contratadas, pois se o próprio HEB proporcionasse cursos aos terceirizados, isto caracterizaria uma ingerência por parte do hospital no serviço das empresas terceiras. Se não bastasse a diferença de recursos, o relato de um trabalhador terceirizado sobre os problemas acarretados pela falta de cursos e treinamentos confirma o predomínio da lógica da redução de custos sobre a qualidade dos serviços:

> A coisa já começa errada porque os porteiros, na verdade, são minis seguranças. Eu falo mini porque não têm curso e nem estão preparados. Só eu que tinha feito um curso, mas não tinha nem diploma. Aí você já viu, né? Só dá problema mesmo. Aí eles davam um monte de ordens, um monte de regulamentos, coloca um monte de coisas para a gente fazer, mas a gente não tem formação e treinamento para isso. Como a gente vai agir numa situação de emergência se a gente não entende dessa parte de segurança? Não dá para ser porteiro e segurança ao mesmo tempo. Tem que ser um negócio direito (trabalhador terceirizado C – portaria, 32 anos).

Outro recurso não oferecido aos trabalhadores terceirizados é o atendimento ambulatorial e consultas com a psicóloga e assistente social do RH. A resposta é parecida com a indisponibilidade de cursos: caso o HEB oferecesse esse tipo de atendimento, estaria caracterizada uma ingerência do hospital em relação ao RH das empresas contratadas. Contudo, entende-se que a redução de custos com a utilização de serviços terceirizados, ponto ressaltado tanto pela gerente do RH quanto pelo diretor administrativo, passa por esses aspectos. Isto é, ao não oferecer certos serviços aos trabalhadores terceirizados, a instituição reduz seus gastos. Caso tais serviços não sejam oferecidos pelas empresas responsáveis pelos terceirizados, o HEB não tem nenhum tipo de responsabilidade sobre isso.

A discriminação que pesa sobre os terceirizados é percebida por eles. Parece uma consequência da separação imposta pela direção do hospital enquanto forma de controlá-los. Em geral, isso acontece de ambos os lados; tanto os trabalhadores do hospital – independentemente de serem médicos, enfermeiras ou terem outra ocupação assistencial – quanto os terceirizados sentem a separação, embora nem sempre compreendam seus motivos. Apesar de alguns deles se dizerem isentos dessa visão discriminatória, o fato de não perceberam essa linha divisória material e simbólica os impede de notar a situação em que os terceirizados se encontram.

A forma de organizar o processo de trabalho dos terceirizados, de modo a que não tenham contato com os trabalhadores do HEB, busca separá-los e até colocá-los em um nível mais baixo, se se for considerada uma “escala social” no interior da instituição. Dessa forma, embora algumas falas possam questionar a discriminação, buscam tão somente se solidarizar com a condição do indivíduo terceirizado; não o veem como parte de um mesmo contexto de trabalhadores, os quais poderiam se organizar com o objetivo de alcançar situações de igualdade entre eles. A questão da organização dos trabalhadores para a realização de reivindicações é verdadeiramente

complexa. De um lado estão os médicos, que não se veem como trabalhadores, mas como algo próximo de "prestadores de serviços" – enquanto forma de se verem acima dos demais trabalhadores do hospital; de outro, há os trabalhadores terceirizados, que não se veem como trabalhadores do hospital, não se sentem integrados ao seu local de trabalho, nem ao grupo de trabalhadores da instituição. Embora não tenham explicitado em suas falas, parece que se veem como um conjunto de "subtrabalhadores". De qualquer modo, as divisões relatadas trazem enormes dificuldades para se pensar formas de organização dos trabalhadores no HEB.

CONCLUSÃO

As inúmeras entrevistas e a coleta de dados permitem afirmar que os trabalhadores do HEB, inseridos em um contexto marcado pela imposição de metas a cumprir – ainda que isto não os atinja diretamente e pelo discurso diário de que a administração privada é superior àquela do setor público –, incorporam facilmente os valores e princípios fomentados pelo neoliberalismo. O exemplo mais patente disso é a terceirização. Este trabalho demonstrou duas dimensões desse fenômeno: a simbólica, expressa na dificuldade de se verem iguais àqueles ligados diretamente ao HEB; e a material, que não lhes permite almoçar, repousar e frequentar os mesmos espaços no trabalho. Conjugadas e naturalizadas, essas distinções ocupam um importante espaço na dinâmica da instituição, enquanto forma de diferenciação e isolamento dos trabalhadores na luta pelos seus direitos.

Enfim, entende-se que a introdução do modelo das OSs visou à consolidação do capitalismo neoliberal no Brasil, de modo a diminuir, cada vez mais, a atuação estatal na economia e na prestação de serviços sociais, substituindo-o pelas entidades filantrópicas, tal qual o cenário do início do

século XIX. Um perigoso retrocesso na busca pela consolidação dos direitos sociais no país.

Trata-se, na verdade, de mais um instrumento para transformar três importantes dimensões da realidade social: o Estado, voltando-o principalmente para o capital financeiro em detrimento de direitos e políticas sociais; o mercado, como um espaço livre e ampliado para a atuação das entidades privadas lucrativas; e a sociedade civil, convertendo-a em um ambiente ocupado pelas entidades privadas do terceiro setor, instituições "parceiras" do Estado neoliberal.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L. & SANO, Hironobu. Promessas e resultados na nova gestão pública no Brasil: o caso das Organizações Sociais de Saúde em São Paulo. **Revista de Administração de Empresas**, Vol. 48, n° 3, 2008.

BARATA, Luiz R. et alli. Comparação de grupos hospitalares no estado de São Paulo. **Revista de Administração em Saúde**. São Paulo, Vol. 11, n° 42, p. 8-15, Jan-Mar, 2009.

BARRADAS, Luiz R. & MENDES, José V. Organizações Sociais de Saúde: experiência bem-sucedida de gestão pública de saúde do Estado de São Paulo. **Revista de Administração em Saúde**. Vol. 11, n° 31, p. 47-56, 2006.

BITTAR, Olímpio & MENDES, José. Saúde Pública no Estado de São Paulo – informações com implicações no planejamento de programas e serviços. **Revista de Administração em Saúde**. São Paulo, Edição especial (Suplemento), p. 05-71, Jan, 2010.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34/Enap, 1998.

CARNEIRO JÚNIOR, Nivaldo. **O setor público não estatal**: as organizações sociais como possibilidades e limites na gestão pública da saúde. 2002. 242f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo.

DUARTE, Ivomar G. **Características dos modelos de gestão das organizações sociais contratadas pela Secretaria de Estado de Saúde de São Paulo para o gerenciamento de hospitais.** 2009. 209f. Tese (Doutorado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação em Ciências, Seesp, São Paulo.

DRUCK, Maria da G. **Terceirização (des)-fordizando a fábrica:** um estudo do complexo petroquímico. São Paulo: Ed. Boitempo, 1999.

FERREIRA JUNIOR, Walter C. **Gerenciamento de hospitais estaduais paulistas:** estudo comparativo entre a administração direta e as Organizações Sociais de Saúde. 2004. 177f.

Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Escola de Administração de Empresas, FGV, São Paulo.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna.** São Paulo: Ed. Loyola, 1993.

LE GRAND, Julian. **Quasi-markets and social policy**. The Economic Journal, Vol. 101, n° 408, p. 1256–1267, 1991.

MARCELINO, Paula R. **A logística da precarização**: terceirização do trabalho na Honda do Brasil. São Paulo: Ed. Expressão Popular, 2004.

MORAES, Reginaldo C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. **Rev. Educação e Sociedade**. Campinas, Vol. 23, n° 80, p. 13-24, 2002.

PAHIM, Maria L. **Organizações Sociais de Saúde do estado de São Paulo**: inserção privada no SUS e gestão financeira do modelo pela Secretaria de Estado da Saúde. 2009. 250f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SANO, Hironobu. **Nova gestão pública e accountability**: o caso das organizações sociais paulistas. 2003. 146f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Administração Pública/FGV, São Paulo.

SEIXAS, Paulo. **As Organizações Sociais de Saúde em São Paulo, 1998-2002**: uma visão institucional. 2003. 140f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

SINDSAÚDE. **Conselho Estadual de Saúde**: não às OSs na saúde. São Paulo, 29/11/2006. Disponível em: http://www.sindsaudesp.org.br/noticia.asp?acao=verNoticia&id=649. Acesso em: 03 fevereiro 2010.

APÊNDICE

Compilação Legislativa

LEI Nº 91, DE 28 DE AGOSTO DE 1935.

Determina regras pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade publica.

O Presidente da Republica dos Estados Unidos do Brasil: Faço saber que o Poder Legislativo decreta e eu sancciono a seguinte lei:

Art 1º As sociedades civis, as associações e as fundações constituidas no paiz com o fim exclusivo de servir desinteressadamente á collectividade podem ser declaradas de utilidade publica, provados os seguintes requisitos: a) que adquiriram personalidade juridica; b) que estão em effectivo funccionamento e servem desinteressadamente á collectividade; c) que os cargos de sua diretoria, conselhos fiscais, deliberativos ou consultivos não são remunerados. (Redação dada pela Lei nº 6.639, de 8.5.1979)

Art. 2º A declaração de utilidade publica será feita em decreto do Poder Executivo, mediante requerimento processado no Ministerio da Justiça e Negocios Interiores ou, em casos excepcionaes, *ex-officio* .

Paragrapho unico. O nome e caracteristicos da sociedade, associação ou fundação declarada de utilidade publica serão inscriptos em livro especial, a esse fim destinado.

Art. 3º Nenhum favor do Estado decorrerá do titulo de utilidade publica, salvo a garantia do uso exclusivo, pela sociedade, associação ou fundação, de emblemas, flammulas, bandeiras ou distinctivos proprios, devidamente registrados no Ministerio da Justiça e a da menção do titulo concedido.

Art 4º As sociedades, associações e fundações declaradas de utilidade publica ficam obrigadas a apresentar todo os annos, excepto por motivo de ordem superior reconhecido,a criterio do ministerio de Estado da Justiça e Negocios Interiores,relação circumstanciada dos serviços que houverem prestado á collectividade.

Paragrapho unico. Será cassada a declaração de utilidade publica, no caso de infracção deste dispositivo, ou se, por qualquer motivo, a declaração exigida não for apresentada em tres annos consecutivos.

Art 5º Será tambem cassada a declaração de utilidade publica, mediante representação documentada do Orgão do Ministerio Publico, ou de qualquer interessado, da séde da sociedade, associação ou fundação, sempre que se provar que ella deixou de preencher qualquer dos requisitos do art. 1º.

Art. 6º Revogam as disposições em contrario.

Rio de Janeiro, 28 de agosto de 1935; 114º da Independencia e 47º da Republica.

GETULIO VARGAS
Vicente Ráo

Este texto não substitui o publicado no DOU de 4.9.1935

*

DECRETO Nº 50.517, DE 02 DE MAIO DE 1961.

Regulamenta a Lei nº 91, de 28 de agôsto de 1935, que dispõe sôbre a declaração de utilidade pública.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o artigo 87, item I, da Constituição,

DECRETA:

Art 1º As sociedades civis, associações e fundações, constituídas no país, que sirvam desinteressadamente à coletividade, poderão ser declaradas de utilidade pública, a pedido ou "*ex-officio*", mediante decreto do Presidente da República.

Art 2º O pedido de declaração de utilidade pública será dirigido ao Presidente da República, por intermédio do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, provados pelo requerente os seguintes requisitos:

a) que se constituiu no país;

b) que tem personalidade juridica;

c) que estêve em efetivo e contínuo funcionamento, nos três imediatamente anteriores, com a exata observância dos estatutos;

d) que não são remunerados, por qualquer forma, os cargos de diretoria e que não distribui lucros, bonificados ou vantagens a dirigentes, mantenedores ou associados, sob nenhuma forma ou pretextos;

e) que, comprovadamente, mediante a apresentação de relatórios circunstanciados dos três anos de exercício anteriores à formulação do pedido, promove a educação ou exerce atividades de pesquisas científicas, de cultura, inclusive artisticas, ou filantrópicas, estas de caráter geral ou indiscriminado, predominantemente.

f) que seus diretores possuem fôlha corrida e moralidade comprovada;

~~g) que se obriga a publicas, semestralmente, a demonstração da receita obtida e da despesa realizada no período anterior.~~

g) Que se obriga a publicar, anualmente, a demonstração da receita e despesa realizadas no período anterior, desde que contemplada com subvenção por parte da União, neste mesmo período. (Redação dada pelo Decreto nº 60.931, de 4.7.1967)

Parágrafo único. A falta de qualquer dos documentos enumerados neste artigo importará no arquivamento do processo.

Art 3º Denegado o pedido, não poderá ser renovado antes de decorridos dois anos, a contar da data da publicação do despacho denegatório.

Parágrafo único. Do denegatório do pedido de declaração de utilidade pública caberá reconsideração, dentro do prazo de 120 dias, contados da publicação.

Art 4º O nome e características da sociedade, associação ou fundação declarada de utilidade pública, serão inscritos em livro especial, que se destinará, também, à averbação da remessa dos relatórios a que se refere o artigo 5º.

~~Art 5º As entidades declaratórias de utilidade pública, salvo motivo de fôrça maior, devidamente comprovado, a critério da autoridade competente, ficam obrigadas a~~

~~apresentar, até o dia 30 de abril de cada ano, ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, relatório circunstanciado dos serviços que houverem prestado à coletividade no ano anterior.~~

Art. 5º As entidades declaradas de utilidade pública, salvo por motivo de fôrça maior devidamente comprovada, a critério da autoridade competente, ficam obrigadas a apresentar, até o dia 30 de abril de cada ano, ao Ministério da Justiça, relatório circunstanciado dos serviços que houverem prestado à coletividade no ano anterior, devidamente acompanhado do demonstrativo da receita e da despesa realizada no período ainda que não tenham sido subvencionadas. (Redação dada pelo Decreto nº 60.931, de 4.7.1967)

Art 6º Será cassada a declaração de utilidade pública da entidade que:

a) deixar de apresentar, dirante três anos consecutivos, o relatório a que se refere o artigo procedente;

b) se negar a prestar serviço compreendido em seus fins estatuários;

c) retribuir por qualquer forma, os membros de sua diretoria, ou conceder lucros, bonificações ou vantagens a dirigentes, mantenedores ou associados.

Art 7º A cassação da utilidade pública será feita em processo, instaurado " *ex-offício* " pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores, ou mediante representação documentada.

Parágrafo único. O pedido de reconsideração do decreto que cassar a declaração de utilidade pública não terá efeito suspensivo.

Art 8º Êste decreto entrará em vigor na data de sua publicação revogadas as disposições em contrário.

Brasília, em 2 de maio de 1961, 140º da Independência e 73º da República.

JÂNIO QUADROS
Oscar Pedroso Horta

Este texto não substitui o publicado no DOU de 2.5.1961

*

LEI Nº 9.608, DE 18 DE FEVEREIRO DE 1998.

Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Considera-se serviço voluntário, para fins desta Lei, a atividade não remunerada, prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou a instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade.

Parágrafo único. O serviço voluntário não gera vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista previdenciária ou afim.

Art. 2º O serviço voluntário será exercido mediante a celebração de termo de adesão entre a entidade, pública ou privada, e o prestador do serviço voluntário, dele devendo constar o objeto e as condições de seu exercício.

Art. 3º O prestador do serviço voluntário poderá ser ressarcido pelas despesas que comprovadamente realizar no desempenho das atividades voluntárias.

Parágrafo único. As despesas a serem ressarcidas deverão estar expressamente autorizadas pela entidade a que for prestado o serviço voluntário.

~~Art. 3º-A. Fica a União autorizada a conceder auxílio financeiro ao prestador de serviço voluntário com idade de dezesseis a vinte e quatro anos integrante de família com renda mensal per capita de até meio salário mínimo. (Incluído pela Lei nº 10.748, de 2003) (Regulamento) (Revogado pela Medida Provisória nº 411, de 2007).~~ (Revogado pela Lei nº 11.692, de 2008[1])

~~§ 1º O auxílio financeiro a que se refere o caput terá valor de até R$ 150,00 (cento e cinqüenta reais) e será custeado com recursos da União por um período máximo de seis meses, sendo destinado preferencialmente:(Incluído pela Lei nº 10.748, de 2003) (Revogado pela Medida Provisória nº 411, de 2007).~~ (Revogado pela Lei nº 11.692, de 2008)

~~I - aos jovens egressos de unidades prisionais ou que estejam cumprindo medidas sócio-educativas; e (Incluído pela Lei nº 10.748, de 2003) (Revogado pela Medida Provisória nº 411, de 2007).~~ (Revogado pela Lei nº 11.692, de 2008)

~~II - a grupos específicos de jovens trabalhadores submetidos a maiores taxas de desemprego. (Incluído pela Lei nº 10.748, de 2003) (Revogado pela Medida Provisória nº 411, de 2007).~~ (Revogado pela Lei nº 11.692, de 2008)

~~§ 2º O auxílio financeiro será pago pelo órgão ou entidade pública ou instituição privada sem fins lucrativos previamente cadastrados no Ministério do Trabalho e Emprego, utilizando recursos da União, mediante convênio, ou com recursos próprios. (Incluído pela Lei nº 10.748, de 2003).~~

~~§ 2º O auxílio financeiro poderá ser pago por órgão ou entidade pública ou instituição privada sem fins lucrativos previamente cadastrados no Ministério do Trabalho e Emprego, utilizando recursos da União, mediante convênio, ou com recursos próprios. (Redação dada pela Lei nº 10.940, de 2004) (Revogado pela Medida Provisória nº 411, de 2007).~~ (Revogado pela Lei nº 11.692, de 2008)

[1] Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem

~~§ 3º É vedada a concessão do auxílio financeiro a que se refere este artigo ao voluntário que preste serviço a entidade pública ou instituição privada sem fins lucrativos, na qual trabalhe qualquer parente, ainda que por afinidade, até o terceiro grau, bem como ao beneficiado pelo Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens - PNPE. (Incluído pela Lei nº 10.748, de 2003)~~

~~§ 3º É vedada a concessão do auxílio financeiro a que se refere este artigo ao voluntário que preste serviço a entidade pública ou instituição privada sem fins lucrativos, na qual trabalhe qualquer parente, ainda que por afinidade, até o 2º (segundo) grau. (Redação dada pela Lei nº 10.940, de 2004) (Revogado pela Medida Provisória nº 411, de 2007).~~ (Revogado pela Lei nº 11.692, de 2008)

~~§ 4º Para efeitos do disposto neste artigo, considera-se família a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e mantendo sua economia pela contribuição de seus membros. (Incluído pela Lei nº 10.748, de 2003) (Revogado pela Medida Provisória nº 411, de 2007).~~ (Revogado pela Lei nº 11.692, de 2008)

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 18 de fevereiro de 1998; 177º da Independência e 110º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
Paulo Paiva

Este texto não substitui o publicado no DOU de 19.2.1998

*

LEI Nº 9.637, 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 menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I
DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Seção I
Da Qualificação

Art. 1º O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.

Art. 2º São requisitos específicos para que as entidades privadas referidas no artigo anterior habilitem-se à qualificação como organização social:

I - comprovar o registro de seu ato constitutivo, dispondo sobre:

a) natureza social de seus objetivos relativos à respectiva área de atuação;

b) finalidade não-lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;

c) previsão expressa de a entidade ter, como órgãos de deliberação superior e de direção, um conselho de administração e uma diretoria definidos nos termos do estatuto, asseguradas àquele composição e atribuições normativas e de controle básicas previstas nesta Lei;

d) previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de representantes do Poder Público e de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral;

e) composição e atribuições da diretoria;

f) obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial da União, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão;

g) no caso de associação civil, a aceitação de novos associados, na forma do estatuto;

h) proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido em qualquer hipótese, inclusive em razão de desligamento, retirada ou falecimento de associado ou membro da entidade;

i) previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra organização social qualificada no âmbito da União, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, na proporção dos recursos e bens por estes alocados;

II - haver aprovação, quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como organização social, do Ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e do Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado.

Seção II
Do Conselho de Administração

Art. 3º O conselho de administração deve estar estruturado nos termos que dispuser o respectivo estatuto, observados, para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, os seguintes critérios básicos:

I - ser composto por:

a) 20 a 40% (vinte a quarenta por cento) de membros natos representantes do Poder Público, definidos pelo estatuto da entidade;

b) 20 a 30% (vinte a trinta por cento) de membros natos representantes de entidades da sociedade civil, definidos pelo estatuto;

c) até 10% (dez por cento), no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou os associados;

d) 10 a 30% (dez a trinta por cento) de membros eleitos pelos demais integrantes do conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral;

e) até 10% (dez por cento) de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto;

II - os membros eleitos ou indicados para compor o Conselho devem ter mandato de quatro anos, admitida uma recondução;

III - os representantes de entidades previstos nas alíneas "a" e "b" do inciso I devem corresponder a mais de 50% (cinqüenta por cento) do Conselho;

IV - o primeiro mandato de metade dos membros eleitos ou indicados deve ser de dois anos, segundo critérios estabelecidos no estatuto;

V - o dirigente máximo da entidade deve participar das reuniões do conselho, sem direito a voto;

VI - o Conselho deve reunir-se ordinariamente, no mínimo, três vezes a cada ano e, extraordinariamente, a qualquer tempo;

VII - os conselheiros não devem receber remuneração pelos serviços que, nesta condição, prestarem à organização social, ressalvada a ajuda de custo por reunião da qual participem;

VIII - os conselheiros eleitos ou indicados para integrar a diretoria da entidade devem renunciar ao assumirem funções executivas.

Art. 4º Para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, devem ser atribuições privativas do Conselho de Administração, dentre outras:

I - fixar o âmbito de atuação da entidade, para consecução do seu objeto;

II - aprovar a proposta de contrato de gestão da entidade;

III - aprovar a proposta de orçamento da entidade e o programa de investimentos;

IV - designar e dispensar os membros da diretoria;

V - fixar a remuneração dos membros da diretoria;

VI - aprovar e dispor sobre a alteração dos estatutos e a extinção da entidade por maioria, no mínimo, de dois terços de seus membros;

VII - aprovar o regimento interno da entidade, que deve dispor, no mínimo, sobre a estrutura, forma de gerenciamento, os cargos e respectivas competências;

VIII - aprovar por maioria, no mínimo, de dois terços de seus membros, o regulamento próprio contendo os procedimentos que deve adotar para a contratação de obras, serviços, compras e alienações e o plano de cargos, salários e benefícios dos empregados da entidade;

IX - aprovar e encaminhar, ao órgão supervisor da execução do contrato de gestão, os relatórios gerenciais e de atividades da entidade, elaborados pela diretoria;

X - fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas e aprovar os demonstrativos financeiros e contábeis e as contas anuais da entidade, com o auxílio de auditoria externa.

Seção III
Do Contrato de Gestão

Art. 5º Para os efeitos desta Lei, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º.

Art. 6º O contrato de gestão, elaborado de comum acordo entre o órgão ou entidade supervisora e a organização social, discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social.

Parágrafo único. O contrato de gestão deve ser submetido, após aprovação pelo Conselho de Administração da entidade, ao Ministro de Estado ou autoridade supervisora da área correspondente à atividade fomentada.

Art. 7º Na elaboração do contrato de gestão, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e, também, os seguintes preceitos:

I - especificação do programa de trabalho proposto pela organização social, a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;

II - a estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções.

Parágrafo único. Os Ministros de Estado ou autoridades supervisoras da área de atuação da entidade devem definir as demais cláusulas dos contratos de gestão de que sejam signatários.

Seção IV
Da Execução e Fiscalização do Contrato de Gestão

Art. 8º A execução do contrato de gestão celebrado por organização social será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada.

§ 1º A entidade qualificada apresentará ao órgão ou entidade do Poder Público supervisora signatária do contrato, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro.

§ 2º Os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão devem ser analisados, periodicamente, por comissão de avaliação, indicada pela autoridade supervisora da área correspondente, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação.

§ 3º A comissão deve encaminhar à autoridade supervisora relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.

Art. 9º Os responsáveis pela fiscalização da execução do contrato de gestão, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública por organização social, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Art. 10. 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.

§ 1º O pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos arts. 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 entidade.

Seção V
Do Fomento às Atividades Sociais

Art. 11. As entidades qualificadas como organizações sociais são declaradas como entidades de interesse social e utilidade pública, para todos os efeitos legais.

Art. 12. Às organizações sociais poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão.

§ 1º São assegurados às organizações sociais os créditos previstos no orçamento e as respectivas liberações financeiras, de acordo com o cronograma de desembolso previsto no contrato de gestão.

§ 2º Poderá ser adicionada aos créditos orçamentários destinados ao custeio do contrato de gestão parcela de recursos para compensar desligamento de servidor cedido, desde que haja justificativa expressa da necessidade pela organização social.

§ 3º Os bens de que trata este artigo serão destinados às organizações sociais, dispensada licitação, mediante permissão de uso, consoante cláusula expressa do contrato de gestão.

Art. 13. Os bens móveis públicos permitidos para uso poderão ser permutados por outros de igual ou maior valor, condicionado a que os novos bens integrem o patrimônio da União.

Parágrafo único. A permuta de que trata este artigo dependerá de prévia avaliação do bem e expressa autorização do Poder Público.

Art. 14. É facultado ao Poder Executivo a cessão especial de servidor para as organizações sociais, com ônus para a origem.

§ 1º Não será incorporada aos vencimentos ou à remuneração de origem do servidor cedido qualquer vantagem pecuniária que vier a ser paga pela organização social.

§ 2º Não será permitido o pagamento de vantagem pecuniária permanente por organização social a servidor cedido com recursos provenientes do contrato de gestão, ressalvada a hipótese de adicional relativo ao exercício de função temporária de direção e assessoria.

§ 3º O servidor cedido perceberá as vantagens do cargo a que fizer juz no órgão de origem, quando ocupante de cargo de primeiro ou de segundo escalão na organização social.

Art. 15. São extensíveis, no âmbito da União, os efeitos dos arts. 11 e 12, § 3º, para as entidades qualificadas como organizações sociais pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, quando houver reciprocidade e desde que a legislação local não contrarie os preceitos desta Lei e a legislação específica de âmbito federal.

Seção VI
Da Desqualificação

Art. 16. O Poder Executivo poderá proceder à desqualificação da entidade como organização social, quando constatado o descumprimento das disposições contidas no contrato de gestão.

§ 1º A desqualificação será precedida de processo administrativo, assegurado o direito de ampla defesa, respondendo os dirigentes da organização social, individual e solidariamente, pelos danos ou prejuízos decorrentes de sua ação ou omissão.

§ 2º A desqualificação importará reversão dos bens permitidos e dos valores entregues à utilização da organização social, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

CAPÍTULO II
DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 17. A organização social fará publicar, no prazo máximo de noventa dias contado da assinatura do contrato de gestão, 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.

Art. 18. A organização social que absorver atividades de entidade federal extinta no âmbito da área de saúde deverá considerar no contrato de gestão, quanto ao atendimento da comunidade, os princípios do Sistema Único de Saúde, expressos no art. 198 da Constituição Federal e no art. 7º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

Art. 19. As entidades que absorverem atividades de rádio e televisão educativa poderão receber recursos e veicular publicidade institucional de entidades de direito público ou privado, a título de apoio cultural, admitindo-se o patrocínio de programas, eventos e projetos, vedada a veiculação remunerada de anúncios e outras práticas que configurem comercialização de seus intervalos. (Regulamento)

Art. 20. Será criado, mediante decreto do Poder Executivo, o Programa Nacional de Publicização - PNP, com o objetivo de estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de organizações sociais, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União, que atuem nas atividades referidas no art. 1º, por organizações sociais, qualificadas na forma desta Lei, observadas as seguintes diretrizes:

I - ênfase no atendimento do cidadão-cliente;

II - ênfase nos resultados, qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados;

III - controle social das ações de forma transparente.

Art. 21. São extintos o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron, integrante da estrutura do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, e a Fundação Roquette Pinto, entidade vinculada à Presidência da República.

§ 1º Competirá ao Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado supervisionar o processo de inventário do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron, a cargo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, cabendo-lhe realizá-lo para a Fundação Roquette Pinto.

§ 2º No curso do processo de inventário da Fundação Roquette Pinto e até a assinatura do contrato de gestão, a continuidade das atividades sociais ficará sob a supervisão da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

§ 3º É o Poder Executivo autorizado a qualificar como organizações sociais, nos termos desta Lei, as pessoas jurídicas de direito privado indicadas no Anexo I, bem assim a permitir a absorção de atividades desempenhadas pelas entidades extintas por este artigo.

§ 4º Os processos judiciais em que a Fundação Roquette Pinto seja parte, ativa ou passivamente, serão transferidos para a União, na qualidade de sucessora, sendo representada pela Advocacia-Geral da União.

Art. 22. As extinções e a absorção de atividades e serviços por organizações sociais de que trata esta Lei observarão os seguintes preceitos:

I - os servidores integrantes dos quadros permanentes dos órgãos e das entidades extintos terão garantidos todos os direitos e vantagens decorrentes do respectivo cargo ou emprego e integrarão quadro em extinção nos órgãos ou nas entidades indicados no Anexo II, sendo facultada aos órgãos e entidades supervisoras, ao seu critério exclusivo, a cessão de servidor, irrecusável para este, com ônus para a origem, à organização social que vier a absorver as correspondentes atividades, observados os §§ 1º e 2º do art. 14;

II - a desativação das unidades extintas será realizada mediante inventário de seus bens imóveis e de seu acervo físico, documental e material, bem como dos contratos e convênios, com a adoção de providências dirigidas à manutenção e ao prosseguimento das atividades sociais a cargo dessas unidades, nos termos da legislação aplicável em cada caso;

III - os recursos e as receitas orçamentárias de qualquer natureza, destinados às unidades extintas, serão utilizados no processo de inventário e para a manutenção e o financiamento das atividades sociais até a assinatura do contrato de gestão;

IV - quando necessário, parcela dos recursos orçamentários poderá ser reprogramada, mediante crédito especial a ser enviado ao Congresso Nacional, para o órgão ou entidade supervisora dos contratos de gestão, para o fomento das atividades sociais, assegurada a liberação periódica do respectivo desembolso financeiro para a organização social;

V - encerrados os processos de inventário, os cargos efetivos vagos e os em comissão serão considerados extintos;

VI - a organização social que tiver absorvido as atribuições das unidades extintas poderá adotar os símbolos designativos destes, seguidos da identificação "OS".

§ 1º A absorção pelas organizações sociais das atividades das unidades extintas efetivar-se-á mediante a celebração de contrato de gestão, na forma dos arts. 6º e 7º.

§ 2º Poderá ser adicionada às dotações orçamentárias referidas no inciso IV parcela dos recursos decorrentes da economia de despesa incorrida pela União com os cargos e funções comissionados existentes nas unidades extintas.

Art. 23. É o Poder Executivo autorizado a ceder os bens e os servidores da Fundação Roquette Pinto no Estado do Maranhão ao Governo daquele Estado.

~~Art. 23-A. Os servidores oriundos da extinta Fundação Roquette Pinto e do extinto Território Federal de Fernando de Noronha poderão ser redistribuídos ou cedidos para órgãos e entidades da Administração Pública Federal, independentemente do disposto no inciso II do art. 37 e no inciso I do art. 93 da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, assegurados todos os direitos e vantagens, inclusive o pagamento de gratificação de desempenho ou de produtividade, sem alteração de cargo ou de tabela remuneratória. (Incluído pela Medida Provisória nº 479, de 2009)~~

~~Parágrafo único. As disposições do **caput** aplicam-se aos servidores que se encontram cedidos nos termos do inciso I do art. 22 e do art. 23 desta Lei. (Incluído pela Medida Provisória nº 479, de 2009)~~

Art. 23-A. Os servidores oriundos da extinta Fundação Roquette Pinto e do extinto Território Federal de Fernando de Noronha poderão ser redistribuídos ou cedidos para órgãos e entidades da Administração Pública Federal, independentemente do disposto no inciso II do art. 37 e no inciso I do art. 93 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, assegurados todos os direitos e vantagens, inclusive o pagamento de gratificação de desempenho ou de produtividade, sem alteração de cargo ou de tabela remuneratória. (Incluído pela Lei nº 12.269, de 2010)

Parágrafo único. As disposições do caput aplicam-se aos servidores que se encontram cedidos nos termos do inciso I do art. 22 e do art. 23 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.269, de 2010)

Art. 24. São convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória nº 1.648-7, de 23 de abril de 1998.

Art. 25. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 15 de maio de 1998; 177º da Independência e 110º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
Pedro Malan
Paulo Paiva
José Israel Vargas
Luiz Carlos Bresser Pereira
Clovis de Barros Carvalho

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 18.5.1998 e retificado no DOU 25.5.1998

*

LEI Nº 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 ORGANIZAÇÃO 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.~~

Art. 1º Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que tenham sido constituídas e se encontrem em funcionamento regular há, no mínimo, 3 (três) anos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.019, de 2014)

§ 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 tenham 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 o 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:

I - a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência;

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;

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, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social da extinta;

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 transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social;

VI - 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 a sua área de atuação;

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

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

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

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

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

Parágrafo único. É permitida a participação de servidores públicos na composição de conselho de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, vedada a percepção de remuneração ou subsídio, a qualquer título. (Incluído pela Lei nº 10.539, de 2002)

Art. 5º Cumpridos os requisitos dos arts. 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 art. 2º desta Lei;

II - a requerente não atender aos requisitos descritos nos arts. 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 conterá 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 o 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 esta 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 arts. 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.

Art. 15-A. (VETADO). (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014)

Art. 15-B. A prestação de contas relativa à execução do Termo de Parceria perante o órgão da entidade estatal parceira refere-se à correta aplicação dos recursos públicos recebidos e ao adimplemento do objeto do Termo de Parceria, mediante a apresentação dos seguintes documentos: (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014)

I - relatório anual de execução de atividades, contendo especificamente relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, bem como comparativo entre as metas propostas e os resultados alcançados; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014)

II - demonstrativo integral da receita e despesa realizadas na execução; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014)

III - extrato da execução física e financeira; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014)

IV - demonstração de resultados do exercício; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014)

V - balanço patrimonial; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014)

VI - demonstração das origens e das aplicações de recursos; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014)

VII - demonstração das mutações do patrimônio social; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014)

VIII - notas explicativas das demonstrações contábeis, caso necessário; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014)

IX - parecer e relatório de auditoria, se for o caso. (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014)

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 os 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.~~

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 cinco anos contados da data de vigência desta Lei. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001)

§ 1º Findo o prazo de cinco 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. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001)

§ 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 Mallan
Ailton Barcelos Fernandes
Paulo Renato Souza
Francisco Dornelles
Waldeck Ornélas
José Serra
Paulo Paiva
Clovis de Barros Carvalho

Este texto não substitui o publicado no DOU de 24.3.1999

*

DECRETO Nº 3.100, DE 30 DE JUNHO DE 1999.

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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º O pedido de qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público será dirigido, pela pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos que preencha os requisitos dos arts. 1º, 2º, 3º e 4º da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, ao Ministério da Justiça por meio do preenchimento de requerimento escrito e apresentação de cópia autenticada 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; e

V - inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes/Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CGC/CNPJ).

Art. 2º O responsável pela outorga da qualificação deverá verificar a adequação dos documentos citados no artigo anterior com o disposto nos arts. 2º, 3º e 4º da Lei nº 9.790, de 1999, devendo observar:

I - se a entidade tem finalidade pertencente à lista do art. 3º daquela Lei;

II - se a entidade está excluída da qualificação de acordo com o art. 2º daquela Lei;

III - se o estatuto obedece aos requisitos do art. 4º daquela Lei;

IV - na ata de eleição da diretoria, se é a autoridade competente que está solicitando a qualificação;

V - se foi apresentado o balanço patrimonial e a demonstração do resultado do exercício;

VI - se a entidade apresentou a declaração de isenção do imposto de renda à Secretaria da Receita Federal; e

VII - se foi apresentado o CGC/CNPJ.

Art. 3º O Ministério da Justiça, após o recebimento do requerimento, terá o prazo de trinta dias para deferir ou não o pedido de qualificação, ato que será publicado no Diário Oficial da União no prazo máximo de quinze dias da decisão.

§ 1º No caso de deferimento, o Ministério da Justiça emitirá, no prazo de quinze dias da decisão, o certificado da requerente como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

§ 2º Deverão constar da publicação do indeferimento as razões pelas quais foi denegado o pedido.

§ 3º A pessoa jurídica sem fins lucrativos que tiver seu pedido de qualificação indeferido poderá reapresentá-lo a qualquer tempo.

Art. 4º Qualquer cidadão, vedado o anonimato e respeitadas as prerrogativas do Ministério Público, desde que amparado por evidências de erro ou fraude, é parte legítima para requerer, judicial ou administrativamente, a perda da qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

Parágrafo único. A perda da qualificação dar-se-á mediante decisão proferida em processo administrativo, instaurado no Ministério da Justiça, de ofício ou a pedido do interessado, ou judicial, de iniciativa popular ou do Ministério Público, nos quais serão assegurados a ampla defesa e o contraditório.

Art. 5º Qualquer alteração da finalidade ou do regime de funcionamento da organização, que implique mudança das condições que instruíram sua qualificação, deverá ser comunicada ao Ministério da Justiça, acompanhada de justificativa, sob pena de cancelamento da qualificação.

Art. 6º Para fins do art. 3º da Lei nº 9.790, de 1999, entende-se:

I - como Assistência Social, o desenvolvimento das atividades previstas no art. 3º da Lei Orgânica da Assistência Social;

II - por promoção gratuita da saúde e educação, a prestação destes serviços realizada pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público mediante financiamento com seus próprios recursos.

§ 1º Não são considerados recursos próprios aqueles gerados pela cobrança de serviços de qualquer pessoa física ou jurídica, ou obtidos em virtude de repasse ou arrecadação compulsória.

§ 2º O condicionamento da prestação de serviço ao recebimento de doação, contrapartida ou equivalente não pode ser considerado como promoção gratuita do serviço.

Art. 7º Entende-se como benefícios ou vantagens pessoais, nos termos do inciso II do art. 4º da Lei nº 9.790, de 1999, os obtidos:

I - pelos dirigentes da entidade e seus cônjuges, companheiros e parentes colaterais ou afins até o terceiro grau;

II - pelas pessoas jurídicas das quais os mencionados acima sejam controladores ou detenham mais de dez por cento das participações societárias.

Art. 8º Será firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, Termo de Parceria 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 da Lei nº 9.790, de 1999.

Parágrafo único. O Órgão estatal firmará o Termo de Parceria mediante modelo padrão próprio, do qual constarão os direitos, as responsabilidades e as obrigações das partes e as cláusulas essenciais descritas no art. 10, § 2º, da Lei nº 9.790, de 1999.

~~Art. 9º O órgão estatal responsável pela celebração do Termo de Parceria verificará previamente o regular funcionamento da organização.~~

Art. 9º O órgão estatal responsável pela celebração do Termo de Parceria verificará previamente: (Redação dada pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

I - a validade da certidão de regularidade expedida pelo Ministério da Justiça, na forma do Regulamento; (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

II - o regular funcionamento da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público; e (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

III - o exercício pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público de atividades referentes à matéria objeto do Termo de Parceria nos últimos três anos. (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

Art. 9º-A. É vedada a celebração de Termo de Parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público que tenham, em suas relações anteriores com a União, incorrido em pelo menos uma das seguintes condutas: (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

I - omissão no dever de prestar contas; (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

II - descumprimento injustificado do objeto de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria; (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

III - desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos; (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

IV - ocorrência de dano ao Erário; ou (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

V - prática de outros atos ilícitos na execução de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria. (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

Art. 10. Para efeitos da consulta mencionada no art. 10, § 1º, da Lei nº 9.790, de 1999, o modelo a que se refere o parágrafo único do art. 8º deverá ser preenchido e remetido ao Conselho de Política Pública competente.

§ 1º A manifestação do Conselho de Política Pública será considerada para a tomada de decisão final em relação ao Termo de Parceria.

§ 2º Caso não exista Conselho de Política Pública da área de atuação correspondente, o órgão estatal parceiro fica dispensado de realizar a consulta, não podendo haver substituição por outro Conselho.

§ 3º O Conselho de Política Pública terá o prazo de trinta dias, contado a partir da data de recebimento da consulta, para se manifestar sobre o Termo de Parceria, cabendo ao órgão estatal responsável, em última instância, a decisão final sobre a celebração do respectivo Termo de Parceria.

§ 4º O extrato do Termo de Parceria, conforme modelo constante do Anexo I deste Decreto, deverá ser publicado pelo órgão estatal parceiro no Diário Oficial, no prazo máximo de quinze dias após a sua assinatura.

Art. 11. Para efeito do disposto no art. 4º, inciso VII, alíneas "c" e "d", da Lei nº 9.790, de 1999, entende-se por prestação de contas a comprovação da correta aplicação dos recursos repassados à Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

§ 1º As prestações de contas anuais serão realizadas sobre a totalidade das operações patrimoniais e resultados das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

§ 2º A prestação de contas será instruída com os seguintes documentos:

I - relatório anual de execução de atividades;

II - demonstração de resultados do exercício;

III - balanço patrimonial;

IV - demonstração das origens e aplicações de recursos;

V - demonstração das mutações do patrimônio social;

VI - notas explicativas das demonstrações contábeis, caso necessário; e

VII - parecer e relatório de auditoria nos termos do art. 19 deste Decreto, se for o caso.

Art. 12. Para efeito do disposto no § 2º, inciso V, do art. 10 da Lei nº 9.790, de 1999, entende-se por prestação de contas relativa à execução do Termo de Parceria a comprovação, perante o órgão estatal parceiro, da correta aplicação dos recursos públicos recebidos e do adimplemento do objeto do Termo de Parceria, mediante a apresentação dos seguintes documentos:

I - relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo entre as metas propostas e os resultados alcançados;

II - demonstrativo integral da receita e despesa realizadas na execução;

III - parecer e relatório de auditoria, nos casos previstos no art. 19; e

IV - entrega do extrato da execução física e financeira estabelecido no art. 18.

Art. 13. O Termo de Parceria poderá ser celebrado por período superior ao do exercício fiscal.

§ 1º Caso expire a vigência do Termo de Parceria sem o adimplemento total do seu objeto pelo órgão parceiro ou havendo excedentes financeiros disponíveis com a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, o referido Termo poderá ser prorrogado.

§ 2º As despesas previstas no Termo de Parceria e realizadas no período compreendido entre a data original de encerramento e a formalização de nova data de término serão consideradas como legítimas, desde que cobertas pelo respectivo empenho.

Art. 14. A liberação de recursos financeiros necessários à execução do Termo de Parceria far-se-á em conta bancária específica, a ser aberta em banco a ser indicado pelo órgão estatal parceiro.

Art. 15. A liberação de recursos para a implementação do Termo de Parceria obedecerá ao respectivo cronograma, salvo se autorizada sua liberação em parcela única.

Art. 16. É possível a vigência simultânea de um ou mais Termos de Parceria, ainda que com o mesmo órgão estatal, de acordo com a capacidade operacional da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

Art. 17. O acompanhamento e a fiscalização por parte do Conselho de Política Pública de que trata o art. 11 da Lei nº 9.790, de 1999, não pode introduzir nem induzir modificação das obrigações estabelecidas pelo Termo de Parceria celebrado.

§ 1º Eventuais recomendações ou sugestões do Conselho sobre o acompanhamento dos Termos de Parceria deverão ser encaminhadas ao órgão estatal parceiro, para adoção de providências que entender cabíveis.

§ 2º O órgão estatal parceiro informará ao Conselho sobre suas atividades de acompanhamento.

Art. 18. O extrato da execução física e financeira, referido no art. 10, § 2º, inciso VI, da Lei nº 9.790, de 1999, deverá ser preenchido pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público e publicado na imprensa oficial da área de abrangência do projeto, no prazo máximo de sessenta dias após o término de cada exercício financeiro, de acordo com o modelo constante do Anexo II deste Decreto.

Art. 19. A Organização da Sociedade Civil de Interesse Público deverá realizar auditoria independente da aplicação dos recursos objeto do Termo de Parceria, de acordo com a alínea "c", inciso VII, do art. 4º da Lei nº9.790, de 1999, nos casos em que o montante de recursos for maior ou igual a R$ 600.000,00 (seiscentos mil reais).

§ 1º O disposto no **caput** aplica-se também aos casos onde a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público celebre concomitantemente vários Termos de Parceria com um ou vários órgãos estatais e cuja soma ultrapasse aquele valor.

§ 2º A auditoria independente deverá ser realizada por pessoa física ou jurídica habilitada pelos Conselhos Regionais de Contabilidade.

§ 3º Os dispêndios decorrentes dos serviços de auditoria independente deverão ser incluídos no orçamento do projeto como item de despesa.

§ 4º Na hipótese do § 1º, poderão ser celebrados aditivos para efeito do disposto no parágrafo anterior.

Art. 20. A comissão de avaliação de que trata o art. 11, § 1º, da Lei nº 9.790, de 1999, deverá ser composta por dois membros do respectivo Poder Executivo, um da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público e um membro indicado pelo Conselho de Política Pública da área de atuação correspondente, quando houver.

Parágrafo único. Competirá à comissão de avaliação monitorar a execução do Termo de Parceria.

Art. 21. A Organização da Sociedade Civil de Interesse Público fará publicar na imprensa oficial da União, do Estado ou do Município, no prazo máximo de trinta dias, contado a partir da assinatura do Termo de Parceria, o regulamento próprio a que se refere o art. 14 da Lei nº 9.790, de 1999, remetendo cópia para conhecimento do órgão estatal parceiro.

Art. 22. Para os fins dos arts. 12 e 13 da Lei nº 9.790, de 1999, a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público indicará, para cada Termo de Parceria, pelo menos um dirigente, que será responsável pela boa administração dos recursos recebidos.

Parágrafo único. O nome do dirigente ou dos dirigentes indicados será publicado no extrato do Termo de Parceria.

~~Art. 23. A escolha da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, para a celebração do Termo de Parceria, poderá ser feita por meio de publicação de edital de concursos de projetos pelo órgão estatal parceiro para obtenção de bens e serviços e para a realização de atividades, eventos, consultorias, cooperação técnica e assessoria.~~

~~Parágrafo único. Instaurado o processo de seleção por concurso, é vedado ao Poder Público celebrar Termo de Parceria para o mesmo objeto, fora do concurso iniciado.~~

Art. 23. A escolha da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, para a celebração do Termo de Parceria, deverá ser feita por meio de publicação de edital de concursos de projetos pelo órgão estatal parceiro para obtenção de bens e serviços e para a realização de atividades, eventos, consultoria, cooperação técnica e assessoria. (Redação dada pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

§ 1º Deverá ser dada publicidade ao concurso de projetos, especialmente por intermédio da divulgação na primeira página do sítio oficial do órgão estatal responsável pelo Termo de Parceria, bem como no Portal dos Convênios a que se refere o art. 13 do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

§ 2º O titular do órgão estatal responsável pelo Termo de Parceria poderá, mediante decisão fundamentada, excepcionar a exigência prevista no **caput** nas seguintes situações: (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

I - nos casos de emergência ou calamidade pública, quando caracterizada situação que demande a realização ou manutenção de Termo de Parceria pelo prazo máximo de cento e oitenta dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação da vigência do instrumento; (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

II - para a realização de programas de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer sua segurança; ou (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

III - nos casos em que o projeto, atividade ou serviço objeto do Termo de Parceria já seja realizado adequadamente com a mesma entidade há pelo menos cinco anos e cujas respectivas prestações de contas tenham sido devidamente aprovadas. (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

§ 3º Instaurado o processo de seleção por concurso, é vedado ao Poder Público celebrar Termo de Parceria para o mesmo objeto, fora do concurso iniciado. (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

Art. 24. Para a realização de concurso, o órgão estatal parceiro deverá preparar, com clareza, objetividade e detalhamento, a especificação técnica do bem, do projeto, da obra ou do serviço a ser obtido ou realizado por meio do Termo de Parceria.

Art. 25. Do edital do concurso deverá constar, no mínimo, informações sobre:

I - prazos, condições e forma de apresentação das propostas;

II - especificações técnicas do objeto do Termo de Parceria;

III - critérios de seleção e julgamento das propostas;

IV - datas para apresentação de propostas;

V - local de apresentação de propostas;

VI - datas do julgamento e data provável de celebração do Termo de Parceria; e

VII - valor máximo a ser desembolsado.

Art. 26. A Organização da Sociedade Civil de Interesse Público deverá apresentar seu projeto técnico e o detalhamento dos custos a serem realizados na sua implementação ao órgão estatal parceiro.

Art. 27. Na seleção e no julgamento dos projetos, levar-se-ão em conta:

I - o mérito intrínseco e adequação ao edital do projeto apresentado;

II - a capacidade técnica e operacional da candidata;

III - a adequação entre os meios sugeridos, seus custos, cronogramas e resultados;

IV - o ajustamento da proposta às especificações técnicas;

V - a regularidade jurídica e institucional da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público; e

VI - a análise dos documentos referidos no art. 11, § 2º, deste Decreto.

Art. 28. Obedecidos aos princípios da administração pública, são inaceitáveis como critério de seleção, de desqualificação ou pontuação:

I - o local do domicílio da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público ou a exigência de experiência de trabalho da organização no local de domicílio do órgão parceiro estatal;

II - a obrigatoriedade de consórcio ou associação com entidades sediadas na localidade onde deverá ser celebrado o Termo de Parceria;

III - o volume de contrapartida ou qualquer outro benefício oferecido pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

Art. 29. O julgamento será realizado sobre o conjunto das propostas das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, não sendo aceitos como critérios de julgamento os aspectos jurídicos, administrativos, técnicos ou operacionais não estipulados no edital do concurso.

Art. 30. O órgão estatal parceiro designará a comissão julgadora do concurso, que será composta, no mínimo, por um membro do Poder Executivo, um especialista no tema do concurso e um membro do Conselho de Política Pública da área de competência, quando houver.

§ 1º O trabalho dessa comissão não será remunerado.

§ 2º O órgão estatal deverá instruir a comissão julgadora sobre a pontuação pertinente a cada item da proposta ou projeto e zelará para que a identificação da organização proponente seja omitida.

§ 3º A comissão pode solicitar ao órgão estatal parceiro informações adicionais sobre os projetos.

§ 4º A comissão classificará as propostas das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público obedecidos aos critérios estabelecidos neste Decreto e no edital.

Art. 31. Após o julgamento definitivo das propostas, a comissão apresentará, na presença dos concorrentes, os resultados de seu trabalho, indicando os aprovados.

§ 1º O órgão estatal parceiro:

I - não examinará recursos administrativos contra as decisões da comissão julgadora;

II - não poderá anular ou suspender administrativamente o resultado do concurso nem celebrar outros Termos de Parceria, com o mesmo objeto, sem antes finalizar o processo iniciado pelo concurso.

§ 2º Após o anúncio público do resultado do concurso, o órgão estatal parceiro o homologará, sendo imediata a celebração dos Termos de Parceria pela ordem de classificação dos aprovados.

Art. 31-A. O Termo de Parceria deverá ser assinado pelo titular do órgão estatal responsável por sua celebração, vedada a delegação de competência para esse fim. (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

Art. 31-B. As exigências previstas no inciso III do **caput** do art. 9º e no art. 23 não se aplicam aos termos de parceria firmados pelo Ministério da Saúde voltados ao fomento e à realização de serviços de saúde integrantes do Sistema Único de Saúde - SUS. (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

Art. 32. O Ministro de Estado da Justiça baixará portaria no prazo de quinze dias, a partir da publicação deste Decreto, regulamentando os procedimentos para a qualificação.

Art. 33. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 30 de junho de 1999; 178º da Independência e 111º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
Paulo Affonso Martins de Oliviera
Pedro Parente
Clovis de Barros Carvalho

Este texto não substitui o publicado no DOU de 1º.7.1999 e republicado no DOU de 13.7.1999

*

ANEXO I

(Nome do Órgão Público) .....
Extrato de Termo de Parceria
Custo do Projeto: .....
Local de Realização do Projeto: .....
Data de assinatura do TP: ...../...../..... Início do Projeto: . ...../...../..... Término: ...../...../.....
Objeto do Termo de Parceria (descrição sucinta do projeto):
Nome da OSCIP: .....
Endereço: .....
Cidade: ..... UF: ..... CEP: .....
Tel.: ..... Fax: ..... E-mail: .....
Nome do responsável pelo projeto: .....
Cargo / Função: .....

ANEXO II

(Nome do Órgão Público) .....
Extrato de Relatório de Execução Física e Financeira de Termo de Parceria
Custo do projeto: .....
Local de realização do projeto: .....
Data de assinatura do TP: ..../..../..... Início do projeto: ..../..../..... Término : ..../..../.....
Objetivos do projeto:
Resultados alcançados:
Custos de Implementação do Projeto Categorias de despesa Previsto Realizado Diferença .... TOTAIS: ....
Nome da OSCIP: .....
Endereço: .....
Cidade: ..... UF: ..... CEP: .....
Tel.: ..... Fax: ..... E-mail: .....
Nome do responsável pelo projeto: .....
Cargo / Função: .....

LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002.

Institui o Código Civil.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

(...)

TÍTULO II
DAS PESSOAS JURÍDICAS

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 40. As pessoas jurídicas são de direito público, interno ou externo, e de direito privado.

Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:
I - a União;
II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;
III - os Municípios;
~~IV - as autarquias;~~
IV - as autarquias, inclusive as associações públicas; (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)
V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.
Parágrafo único. Salvo disposição em contrário, as pessoas jurídicas de direito público, a que se tenha dado estrutura de direito privado, regem-se, no que couber, quanto ao seu funcionamento, pelas normas deste Código.

Art. 42. São pessoas jurídicas de direito público externo os Estados estrangeiros e todas as pessoas que forem regidas pelo direito internacional público.

Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.

Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:
I - as associações;
II - as sociedades;
III - as fundações.
IV - as organizações religiosas; (Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003)
V - os partidos políticos. (Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003)
VI - as empresas individuais de responsabilidade limitada. (Incluído pela Lei nº 12.441, de 2011) (Vigência)
§ 1º São livres a criação, a organização, a estruturação interna e o funcionamento das organizações religiosas, sendo vedado ao poder público negar-lhes reconhecimento ou registro dos atos constitutivos e necessários ao seu funcionamento. (Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003)

§ 2º As disposições concernentes às associações aplicam-se subsidiariamente às sociedades que são objeto do Livro II da Parte Especial deste Código. (Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003)

§ 3º Os partidos políticos serão organizados e funcionarão conforme o disposto em lei específica. (Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003)

Art. 45. Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, precedida, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo, averbando-se no registro todas as alterações por que passar o ato constitutivo.

Parágrafo único. Decai em três anos o direito de anular a constituição das pessoas jurídicas de direito privado, por defeito do ato respectivo, contado o prazo da publicação de sua inscrição no registro.

Art. 46. O registro declarará:

I - a denominação, os fins, a sede, o tempo de duração e o fundo social, quando houver;

II - o nome e a individualização dos fundadores ou instituidores, e dos diretores;

III - o modo por que se administra e representa, ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente;

IV - se o ato constitutivo é reformável no tocante à administração, e de que modo;

V - se os membros respondem, ou não, subsidiariamente, pelas obrigações sociais;

VI - as condições de extinção da pessoa jurídica e o destino do seu patrimônio, nesse caso.

Art. 47. Obrigam a pessoa jurídica os atos dos administradores, exercidos nos limites de seus poderes definidos no ato constitutivo.

Art. 48. Se a pessoa jurídica tiver administração coletiva, as decisões se tomarão pela maioria de votos dos presentes, salvo se o ato constitutivo dispuser de modo diverso.

Parágrafo único. Decai em três anos o direito de anular as decisões a que se refere este artigo, quando violarem a lei ou estatuto, ou forem eivadas de erro, dolo, simulação ou fraude.

Art. 49. Se a administração da pessoa jurídica vier a faltar, o juiz, a requerimento de qualquer interessado, nomear-lhe-á administrador provisório.

Art. 50. Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade, ou pela confusão patrimonial, pode o juiz decidir, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares dos administradores ou sócios da pessoa jurídica.

Art. 51. Nos casos de dissolução da pessoa jurídica ou cassada a autorização para seu funcionamento, ela subsistirá para os fins de liquidação, até que esta se conclua.

§ 1º Far-se-á, no registro onde a pessoa jurídica estiver inscrita, a averbação de sua dissolução.

§ 2º As disposições para a liquidação das sociedades aplicam-se, no que couber, às demais pessoas jurídicas de direito privado.

§ 3º Encerrada a liquidação, promover-se-á o cancelamento da inscrição da pessoa jurídica.

Art. 52. Aplica-se às pessoas jurídicas, no que couber, a proteção dos direitos da personalidade.

CAPÍTULO II
DAS ASSOCIAÇÕES

Art. 53. Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos.

Parágrafo único. Não há, entre os associados, direitos e obrigações recíprocos.

Art. 54. Sob pena de nulidade, o estatuto das associações conterá:

I - a denominação, os fins e a sede da associação;

II - os requisitos para a admissão, demissão e exclusão dos associados;

III - os direitos e deveres dos associados;

IV - as fontes de recursos para sua manutenção;

~~V - o modo de constituição e funcionamento dos órgãos deliberativos e administrativos;~~

V – o modo de constituição e de funcionamento dos órgãos deliberativos; (Redação dada pela Lei nº 11.127, de 2005)

VI - as condições para a alteração das disposições estatutárias e para a dissolução.

VII – a forma de gestão administrativa e de aprovação das respectivas contas. (Incluído pela Lei nº 11.127, de 2005)

Art. 55. Os associados devem ter iguais direitos, mas o estatuto poderá instituir categorias com vantagens especiais.

Art. 56. A qualidade de associado é intransmissível, se o estatuto não dispuser o contrário.

Parágrafo único. Se o associado for titular de quota ou fração ideal do patrimônio da associação, a transferência daquela não importará, *de* ***per si***, na atribuição da qualidade de associado ao adquirente ou ao herdeiro, salvo disposição diversa do estatuto.

~~Art. 57. A exclusão do associado só é admissível havendo justa causa, obedecido o disposto no estatuto; sendo este omisso, poderá também ocorrer se for reconhecida a existência de motivos graves, em deliberação fundamentada, pela maioria absoluta dos presentes à assembléia geral especialmente convocada para esse fim.~~

~~Parágrafo único. Da decisão do órgão que, de conformidade com o estatuto, decretar a exclusão, caberá sempre recurso à assembléia geral (Revogado pela Lei nº 11.127, de 2005)~~

Art. 57. A exclusão do associado só é admissível havendo justa causa, assim reconhecida em procedimento que assegure direito de defesa e de recurso, nos termos previstos no estatuto. (Redação dada pela Lei nº 11.127, de 2005)

Art. 58. Nenhum associado poderá ser impedido de exercer direito ou função que lhe tenha sido legitimamente conferido, a não ser nos casos e pela forma previstos na lei ou no estatuto.

~~Art. 59. Compete privativamente à assembléia geral:~~

~~I - eleger os administradores;~~

~~II - destituir os administradores;~~

~~III - aprovar as contas;~~

~~IV - alterar o estatuto.~~

~~Parágrafo único. Para as deliberações a que se referem os incisos II e IV é exigido o voto concorde de dois terços dos presentes à assembléia especialmente convocada para esse fim, não podendo ela deliberar, em primeira convocação, sem a maioria absoluta dos associados, ou com menos de um terço nas convocações seguintes.~~

Art. 59. Compete privativamente à assembléia geral: (Redação dada pela Lei nº 11.127, de 2005)

I – destituir os administradores; (Redação dada pela Lei nº 11.127, de 2005)

II – alterar o estatuto. (Redação dada pela Lei nº 11.127, de 2005)

Parágrafo único. Para as deliberações a que se referem os incisos I e II deste artigo é exigido deliberação da assembléia especialmente convocada para esse fim, cujo quorum será o estabelecido no estatuto, bem como os critérios de eleição dos administradores. (Redação dada pela Lei nº 11.127, de 2005)

~~Art. 60. A convocação da assembléia geral far-se-á na forma do estatuto, garantido a um quinto dos associados o direito de promovê-la.~~

Art. 60. A convocação dos órgãos deliberativos far-se-á na forma do estatuto, garantido a 1/5 (um quinto) dos associados o direito de promovê-la. (Redação dada pela Lei nº 11.127, de 2005)

Art. 61. Dissolvida a associação, o remanescente do seu patrimônio líquido, depois de deduzidas, se for o caso, as quotas ou frações ideais referidas no parágrafo único do art. 56, será destinado à entidade de fins não econômicos designada no estatuto, ou, omisso este, por deliberação dos associados, à instituição municipal, estadual ou federal, de fins idênticos ou semelhantes.

§ 1º Por cláusula do estatuto ou, no seu silêncio, por deliberação dos associados, podem estes, antes da destinação do remanescente referida neste artigo, receber em restituição, atualizado o respectivo valor, as contribuições que tiverem prestado ao patrimônio da associação.

§ 2º Não existindo no Município, no Estado, no Distrito Federal ou no Território, em que a associação tiver sede, instituição nas condições indicadas neste artigo, o que remanescer do seu patrimônio se devolverá à Fazenda do Estado, do Distrito Federal ou da União.

CAPÍTULO III
DAS FUNDAÇÕES

Art. 62. Para criar uma fundação, o seu instituidor fará, por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la.

Parágrafo único. A fundação somente poderá constituir-se para fins religiosos, morais, culturais ou de assistência.

Art. 63. Quando insuficientes para constituir a fundação, os bens a ela destinados serão, se de outro modo não dispuser o instituidor, incorporados em outra fundação que se proponha a fim igual ou semelhante.

Art. 64. Constituída a fundação por negócio jurídico entre vivos, o instituidor é obrigado a transferir-lhe a propriedade, ou outro direito real, sobre os bens dotados, e, se não o fizer, serão registrados, em nome dela, por mandado judicial.

Art. 65. Aqueles a quem o instituidor cometer a aplicação do patrimônio, em tendo ciência do encargo, formularão logo, de acordo com as suas bases (art. 62), o estatuto da fundação projetada, submetendo-o, em seguida, à aprovação da autoridade competente, com recurso ao juiz.

Parágrafo único. Se o estatuto não for elaborado no prazo assinado pelo instituidor, ou, não havendo prazo, em cento e oitenta dias, a incumbência caberá ao Ministério Público.

Art. 66. Velará pelas fundações o Ministério Público do Estado onde situadas.

§ 1º Se funcionarem no Distrito Federal, ou em Território, caberá o encargo ao Ministério Público Federal. (Vide ADIN nº 2.794-8)

§ 2º Se estenderem a atividade por mais de um Estado, caberá o encargo, em cada um deles, ao respectivo Ministério Público.

Art. 67. Para que se possa alterar o estatuto da fundação é mister que a reforma:

I - seja deliberada por dois terços dos competentes para gerir e representar a fundação;

II - não contrarie ou desvirtue o fim desta;

III - seja aprovada pelo órgão do Ministério Público, e, caso este a denegue, poderá o juiz supri-la, a requerimento do interessado.

Art. 68. Quando a alteração não houver sido aprovada por votação unânime, os administradores da fundação, ao submeterem o estatuto ao órgão do Ministério Público, requererão que se dê ciência à minoria vencida para impugná-la, se quiser, em dez dias.

Art. 69. Tornando-se ilícita, impossível ou inútil a finalidade a que visa a fundação, ou vencido o prazo de sua existência, o órgão do Ministério Público, ou qualquer interessado, lhe promoverá a extinção, incorporando-se o seu patrimônio, salvo disposição em contrário no ato constitutivo, ou no estatuto, em outra fundação, designada pelo juiz, que se proponha a fim igual ou semelhante.

(...)

Brasília, 10 de janeiro de 2002; 181º da Independência e 114º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
Aloysio Nunes Ferreira Filho

Este texto não substitui o publicado no DOU de 11.1.2002

*

DECRETO Nº 6.170, DE 25 DE JULHO DE 2007.

Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 10 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, nº art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e no art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000,

DECRETA:

CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

~~Art. 1º Os programas, projetos e atividades de interesse recíproco dos órgãos e entidades da administração pública federal e de outros entes ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos serão realizados por meio de transferência de recursos financeiros oriundos de dotações consignadas no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social e efetivadas por meio de convênios, contratos de repasse ou termos de cooperação, observados este Decreto e a legislação pertinente.~~

~~Art. 1º Este Decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco que envolvam a transferência de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.~~ ~~(Redação dada pelo Decreto nº 6.428, de 2008.)~~

Art. 1º Este Decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. (Redação dada pelo Decreto nº 8.180, de 2013)

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I - convênio - acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;

~~II - contrato de repasse - instrumento administrativo por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatário da União;~~

II - contrato de repasse - instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de

instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União. (Redação dada pelo Decreto nº 8.180, de 2013)

~~III - termo de cooperação - modalidade de descentralização de crédito entre órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, para executar programa de governo, envolvendo projeto, atividade, aquisição de bens ou evento, mediante portaria ministerial e sem a necessidade de exigência de contrapartida;~~

~~III - termo de cooperação - instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão da administração pública federal direta, autarquia, fundação pública, ou empresa estatal dependente, para outro órgão ou entidade federal da mesma natureza; (Redação dada pelo Decreto nº 6.619, de 2008)~~

III - termo de execução descentralizada - instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática. (Redação dada pelo Decreto nº 8.180, de 2013)

IV - concedente - órgão da administração pública federal direta ou indireta, responsável pela transferência dos recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio;

~~V - contratante - a instituição financeira mandatária, representando a União e respectivo Ministério ou órgão/entidade federal, e que se responsabilizará, mediante remuneração, pela transferência dos recursos financeiros destinados à execução do objeto do contrato de repasse;~~

V - contratante - órgão ou entidade da administração pública direta e indireta da União que pactua a execução de programa, projeto, atividade ou evento, por intermédio de instituição financeira federal (mandatária) mediante a celebração de contrato de repasse; (Redação dada pelo Decreto nº 6.428, de 2008.)

VI - convenente - órgão ou entidade da administração pública direta e indireta, de qualquer esfera de governo, bem como entidade privada sem fins lucrativos, com o qual a administração federal pactua a execução de programa, projeto/atividade ou evento mediante a celebração de convênio;

~~VII - contratado - órgão ou entidade da administração pública direta e indireta, de qualquer esfera de governo com a qual a administração federal pactua a execução de contrato de repasse;~~

VII - contratado - órgão ou entidade da administração pública direta e indireta, de qualquer esfera de governo, bem como entidade privada sem fins lucrativos, com a qual a administração federal pactua a execução de contrato de repasse; (Redação dada pelo Decreto nº 6.619, de 2008)

VIII - interveniente - órgão da administração pública direta e indireta de qualquer esfera de governo, ou entidade privada que participa do convênio para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio;

IX - termo aditivo - instrumento que tenha por objetivo a modificação do convênio já celebrado, vedada a alteração do objeto aprovado;

X - objeto - o produto do convênio ou contrato de repasse, observados o programa de trabalho e as suas finalidades; e

~~XI - padronização - estabelecimento de critérios, por parte do concedente, especialmente quanto às características do objeto e a seu custo, a serem seguidos em todos os convênios ou contratos de repasse com o mesmo objeto.~~

XI - padronização - estabelecimento de critérios a serem seguidos nos convênios ou contratos de repasse com o mesmo objeto, definidos pelo concedente ou contratante,

especialmente quanto às características do objeto e ao seu custo. (Redação dada pelo Decreto nº 6.428, de 2008.)

XII - prestação de contas - procedimento de acompanhamento sistemático que conterá elementos que permitam verificar, sob os aspectos técnicos e financeiros, a execução integral do objeto dos convênios e dos contratos de repasse e o alcance dos resultados previstos. (Redação dada pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

§ 2º A entidade contratante ou interveniente, bem como os seus agentes que fizerem parte do ciclo de transferência de recursos, são responsáveis, para todos os efeitos, pelos atos de acompanhamento que efetuar.

§ 3º Excepcionalmente, os órgãos e entidades federais poderão executar programas estaduais ou municipais, e os órgãos da administração direta, programas a cargo de entidade da administração indireta, sob regime de mútua cooperação mediante convênio.

CAPÍTULO II
DAS NORMAS DE CELEBRAÇÃO, ACOMPANHAMENTO E PRESTAÇÃO DE CONTAS

Art. 2º É vedada a celebração de convênios e contratos de repasse:

~~I - com órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios cujo valor seja inferior a R$ 100.000,00 (cem mil reais); e~~

I - com órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios cujo valor seja inferior a R$ 100.000,00 (cem mil reais) ou, no caso de execução de obras e serviços de engenharia, exceto elaboração de projetos de engenharia, nos quais o valor da transferência da União seja inferior a R$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais); (Redação dada pelo Decreto nº 7.594, de 2011)

~~II - com entidades privadas sem fins lucrativos que tenham como dirigentes:~~

~~a) membros dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União, bem como seus respectivos cônjuges, companheiros, e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o 2º grau;~~

~~b) servidor público vinculado ao órgão ou entidade concedente, bem como seus respectivos cônjuges, companheiros, e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o 2º grau; e~~

II - com entidades privadas sem fins lucrativos que tenham como dirigente agente político de Poder ou do Ministério Público, dirigente de órgão ou entidade da administração pública de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau; e (Redação dada pelo Decreto nº 6.619, de 2008)

~~III - entre órgãos e entidades da administração pública federal, caso em que deverá ser observado o art. 1º, § 1º, inciso III.~~

III - entre órgãos e entidades da administração pública federal, caso em que deverá ser observado o art. 1º, § 1º, inciso III; (Redação dada pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

IV - com entidades privadas sem fins lucrativos que não comprovem ter desenvolvido, durante os últimos três anos, atividades referentes à matéria objeto do convênio ou contrato de repasse; e (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

V - com entidades privadas sem fins lucrativos que tenham, em suas relações anteriores com a União, incorrido em pelo menos uma das seguintes condutas: (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

a) omissão no dever de prestar contas; (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

b) descumprimento injustificado do objeto de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria; (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

c) desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos; (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

d) ocorrência de dano ao Erário; ou (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

e) prática de outros atos ilícitos na execução de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria. (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

~~Parágrafo único. Para fins de alcance do limite estabelecido no inciso I, é permitido:~~

Parágrafo único. Para fins de alcance do limite estabelecido no inciso I do **caput**, é permitido: (Redação dada pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

I - consorciamento entre os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios; e

II - celebração de convênios ou contratos de repasse com objeto que englobe vários programas e ações federais a serem executados de forma descentralizada, devendo o objeto conter a descrição pormenorizada e objetiva de todas as atividades a serem realizadas com os recursos federais.

~~Art. 3º As entidades privadas sem fins lucrativos que pretendam celebrar convênio ou contrato de repasse com órgãos e entidades da administração pública federal deverão realizar cadastro prévio no Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parcerias - SICONV, conforme normas expedidas pelo órgão central do Sistema.~~

Art. 3º As entidades privadas sem fins lucrativos que pretendam celebrar convênio ou contrato de repasse com órgãos e entidades da administração pública federal deverão realizar cadastro prévio no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV, conforme normas do órgão central do sistema. (Redação dada pelo Decreto nº 6.428, de 2008.)

§ 1º O cadastramento de que trata o caput poderá ser realizado em qualquer órgão ou entidade concedente e permitirá a celebração de convênios ou contratos de repasse enquanto estiver válido o cadastramento.

§ 2º No cadastramento serão exigidos, pelo menos:

I - cópia do estatuto social atualizado da entidade;

II - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com Cadastro de Pessoas Físicas - CPF;

III - declaração do dirigente da entidade:

a) acerca da não existência de dívida com o Poder Público, bem como quanto à sua inscrição nos bancos de dados públicos e privados de proteção ao crédito; e

b) informando se os dirigentes relacionados no inciso II ocupam cargo ou emprego público na administração pública federal;

~~IV - prova de inscrição da entidade no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ; e~~

IV - prova de inscrição da entidade no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ; (Redação dada pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

~~V - prova de regularidade com as Fazendas Federal, Estadual e Municipal e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, na forma da lei.~~

V - prova de regularidade com as Fazendas Federal, Estadual, Distrital e Municipal e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, na forma da lei; e (Redação dada pelo Decreto nº 7.568, de 2011).

VI - comprovante do exercício nos últimos três anos, pela entidade privada sem fins lucrativos, de atividades referentes à matéria objeto do convênio ou contrato de repasse que pretenda celebrar com órgãos e entidades da administração pública federal. (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

VII - declaração de que a entidade não consta de cadastros impeditivos de receber recursos públicos; e (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

VIII - declaração de que a entidade não se enquadra como clube recreativo, associação de servidores ou congênere. (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

§ 3º Verificada falsidade ou incorreção de informação em qualquer documento apresentado, deve o convênio ou contrato de repasse ser imediatamente denunciado pelo concedente ou contratado.

§ 4º A realização do cadastro prévio no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV, de que trata o **caput**, não será exigida até 1º de setembro de 2008. (Incluído pelo Decreto nº 6.497, de 2008)

Art. 3º-A. O cadastramento da entidade privada sem fins lucrativos no SICONV, no que se refere à comprovação do requisito constante do inciso VI do § 2º do art. 3º, deverá ser aprovado pelo órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela matéria objeto do convênio ou contrato de repasse que se pretenda celebrar. (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

~~Art. 4º A celebração de convênio com entidades privadas sem fins lucrativos poderá ser precedida de chamamento público, a critério do órgão ou entidade concedente, visando à seleção de projetos ou entidades que tornem mais eficaz o objeto do ajuste.~~

~~Parágrafo único. Deverá ser dada publicidade ao chamamento público, especialmente por intermédio da divulgação na primeira página do sítio oficial do órgão ou entidade concedente, bem como no Portal dos Convênios.~~

Art. 4º A celebração de convênio ou contrato de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos será precedida de chamamento público a ser realizado pelo órgão ou entidade concedente, visando à seleção de projetos ou entidades que tornem mais eficaz o objeto do ajuste. (Redação dada pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

§ 1º Deverá ser dada publicidade ao chamamento público, inclusive ao seu resultado, especialmente por intermédio da divulgação na primeira página do sítio oficial do órgão ou entidade concedente, bem como no Portal dos Convênios. (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

§ 2º O Ministro de Estado ou o dirigente máximo da entidade da administração pública federal poderá, mediante decisão fundamentada, excepcionar a exigência prevista no **caput** nas seguintes situações: (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

I - nos casos de emergência ou calamidade pública, quando caracterizada situação que demande a realização ou manutenção de convênio ou contrato de repasse pelo prazo máximo de cento e oitenta dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação da vigência do instrumento; (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

II - para a realização de programas de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer sua segurança; ou (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

III - nos casos em que o projeto, atividade ou serviço objeto do convênio ou contrato de repasse já seja realizado adequadamente mediante parceria com a mesma entidade há pelo menos cinco anos e cujas respectivas prestações de contas tenham sido devidamente aprovadas. (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

Art. 5º O chamamento público deverá estabelecer critérios objetivos visando à aferição da qualificação técnica e capacidade operacional do convenente para a gestão do convênio.

~~Art. 6º Constitui cláusula necessária em qualquer convênio dispositivo que indique a forma pela qual a execução do objeto será acompanhada pelo concedente.~~

~~Parágrafo único. A forma de acompanhamento prevista no caput deverá ser suficiente para garantir a plena execução física do objeto.~~

Art. 6º Constitui cláusula necessária em qualquer convênio ou contrato de repasse celebrado pela União e suas entidades: (Redação dada pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

I - a indicação da forma pela qual a execução do objeto será acompanhada pelo concedente; e (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

II - a vedação para o convenente de estabelecer contrato ou convênio com entidades impedidas de receber recursos federais. (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

Parágrafo único. A forma de acompanhamento prevista no inciso I do **caput** deverá ser suficiente para garantir a plena execução física do objeto. (Redação dada pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

Art. 6º-A. Os convênios ou contratos de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos deverão ser assinados pelo Ministro de Estado ou pelo dirigente máximo da entidade da administração pública federal concedente. (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

~~Parágrafo único. O Ministro de Estado e o dirigente máximo da entidade da administração pública federal não poderão delegar a competência prevista no **caput**. (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)~~

§ 1º O Ministro de Estado e o dirigente máximo da entidade da administração pública federal não poderão delegar a competência prevista no **caput**. (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

§ 2º As autoridades de que trata o **caput** são responsáveis por: (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

I - decidir sobre a aprovação da prestação de contas; e (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

II - suspender ou cancelar o registro de inadimplência nos sistemas da administração pública federal. (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

§ 3º A competência prevista no § 2º poderá ser delegada a autoridades diretamente subordinadas àquelas a que se refere o § 1º, vedada a subdelegação. (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

Art. 7º A contrapartida do convenente poderá ser atendida por meio de recursos financeiros, de bens e serviços, desde que economicamente mensuráveis.

§ 1º Quando financeira, a contrapartida deverá ser depositada na conta bancária específica do convênio em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso, ou depositada nos cofres da União, na hipótese de o convênio ser executado por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI.

§ 2º Quando atendida por meio de bens e serviços, constará do convênio cláusula que indique a forma de aferição da contrapartida.

Art. 8º A execução de programa de trabalho que objetive a realização de obra será feita por meio de contrato de repasse, salvo quando o concedente dispuser de estrutura para acompanhar a execução do convênio.

Parágrafo único. Caso a instituição ou agente financeiro público federal não detenha capacidade técnica necessária ao regular acompanhamento da aplicação dos recursos transferidos, figurará, no contrato de repasse, na qualidade de interveniente, outra instituição pública ou privada a quem caberá o mencionado acompanhamento.

Art. 9º No ato de celebração do convênio ou contrato de repasse, o concedente deverá empenhar o valor total a ser transferido no exercício e efetuar, no caso de convênio ou contrato de repasse com vigência plurianual, o registro no SIAFI, em conta contábil específica, dos valores programados para cada exercício subseqüente.

Parágrafo único. O registro a que se refere o caput acarretará a obrigatoriedade de ser consignado crédito nos orçamentos seguintes para garantir a execução do convênio.

~~Art. 10. As transferências financeiras para órgãos públicos e entidades públicas e privadas, decorrentes da celebração de convênios e contratos de repasse, serão feitas exclusivamente por intermédio do Banco do Brasil S.A. ou da Caixa Econômica Federal, que poderão atuar como mandatários da União para execução e fiscalização, devendo a nota de empenho ser emitida até a data da assinatura do respectivo acordo, convênio, ajuste ou instrumento congênere.~~

~~Art. 10. As transferências financeiras para órgãos públicos e entidades públicas e privadas, decorrentes da celebração de convênios e contratos de repasse, serão feitas exclusivamente por intermédio de instituição financeira controlada pela União, que poderá atuar como mandatária desta para execução e fiscalização. (Redação dada pelo Decreto nº 6.428, de 2008.)~~

Art. 10. As transferências financeiras para órgãos públicos e entidades públicas e privadas, decorrentes da celebração de convênios e contratos de repasse, serão feitas exclusivamente por intermédio de instituição financeira oficial, federal ou estadual, que poderá atuar como mandatária da União para execução e fiscalização. (Redação dada pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

§ 1º Os pagamentos à conta de recursos recebidos da União, previsto no caput, estão sujeitos à identificação do beneficiário final e à obrigatoriedade de depósito em sua conta bancária.

§ 2º Excepcionalmente, mediante mecanismo que permita a identificação, pelo banco, do beneficiário do pagamento, poderão ser realizados pagamentos a beneficiários finais pessoas físicas que não possuam conta bancária, observados os limites fixados na forma do art. 18.

§ 3º Toda movimentação de recursos de que trata este artigo, por parte dos convenentes, executores e instituições financeiras autorizadas, será realizada observando-se os seguintes preceitos:

I - movimentação mediante conta bancária específica para cada instrumento de transferência (convênio ou contrato de repasse);

~~II - pagamentos realizados exclusivamente mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços; e~~

II - pagamentos realizados mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços, facultada a dispensa deste procedimento, por ato da autoridade máxima do concedente ou contratante, devendo o convenente ou contratado identificar o destinatário da despesa, por meio do registro dos dados no SICONV; e (Redação dada pelo Decreto nº 6.619, de 2008)

III - transferência das informações mencionadas no inciso I ao SIAFI e ao Portal de Convênios, em meio magnético, conforme normas expedidas na forma do art. 18.

§ 4º Os recursos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira pública federal se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização desses recursos verificar-se em prazos menores que um mês.

§ 5º As receitas financeiras auferidas na forma do § 4º serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade, observado o parágrafo único do art. 12.

~~§ 6º O convenente ficará obrigado a prestar contas dos recursos recebidos no prazo de trinta dias, contados da data do último pagamento realizado.~~

~~§ 6º O convenente ficará obrigado a prestar contas dos recursos recebidos, na forma da legislação aplicável e das diretrizes e normas previstas no art. 18. (Redação dada pelo Decreto nº 6.428, de 2008.)~~

§ 6º A prestação de contas no âmbito dos convênios e contratos de repasse observará regras específicas de acordo com o montante de recursos públicos envolvidos, nos termos das disposições e procedimentos estabelecidos no ato conjunto de que trata o **caput** do art. 18. (Redação dada pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

~~§ 7º O concedente terá prazo de noventa dias para apreciar a prestação de contas apresentada, contados da data de seu recebimento.~~

§ 7º A prestação de contas inicia-se concomitantemente com a liberação da primeira parcela dos recursos financeiros que deverá ser registrada pelo concedente no SICONV. (Redação dada pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

~~§ 8º A exigência contida no caput poderá ser substituída pela execução financeira direta, por parte do convenente, no SIAFI, de acordo com normas expedidas na forma do art. 18.~~

§ 8º O prazo para análise da prestação de contas e a manifestação conclusiva pelo concedente será de um ano, prorrogável no máximo por igual período, desde que devidamente justificado. (Redação dada pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

§ 9º Constatada irregularidade ou inadimplência na apresentação da prestação de contas e comprovação de resultados, a administração pública poderá, a seu critério, conceder prazo de até 45 dias para a organização da sociedade civil sanar a irregularidade ou cumprir a obrigação. (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

§ 10. A análise da prestação de contas pelo concedente poderá resultar em: (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

I - aprovação; (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

II - aprovação com ressalvas, quando evidenciada impropriedade ou outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário; ou (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

III - rejeição com a determinação da imediata instauração de tomada de contas especial. (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

§ 11. A contagem do prazo de que trata o § 8º inicia-se no dia da apresentação da prestação de contas. (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

§ 12. Findo o prazo de que trata o § 8º, considerado o período de suspensão referido no § 9º, a ausência de decisão sobre a aprovação da prestação de contas pelo concedente poderá resultar no registro de restrição contábil do órgão ou entidade pública referente ao exercício em que ocorreu o fato. (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

Art. 11. Para efeito do disposto no art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a aquisição de produtos e a contratação de serviços com recursos da União transferidos a entidades privadas sem fins lucrativos deverão observar os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade, sendo necessária, no mínimo, a realização de cotação prévia de preços no mercado antes da celebração do contrato.

Art. 11-A. Nos convênios e contratos de repasse firmados com entidades privadas sem fins lucrativos, poderão ser realizadas despesas administrativas, com recursos

transferidos pela União, até o limite fixado pelo órgão público, desde que: (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

I - estejam previstas no programa de trabalho; (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

II - não ultrapassem quinze por cento do valor do objeto; e (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

III - sejam necessárias e proporcionais ao cumprimento do objeto. (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

§ 1º Consideram-se despesas administrativas as despesas com internet, transporte, aluguel, telefone, luz, água e outras similares. (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

§ 2º Quando a despesa administrativa for paga com recursos do convênio ou do contrato de repasse e de outras fontes, a entidade privada sem fins lucrativos deverá apresentar a memória de cálculo do rateio da despesa, vedada a duplicidade ou a sobreposição de fontes de recursos no custeio de uma mesma parcela da despesa. (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

Art. 11-B. Nos convênios e contratos de repasse firmados com entidades privadas sem fins lucrativos, é permitida a remuneração da equipe dimensionada no programa de trabalho, inclusive de pessoal próprio da entidade, podendo contemplar despesas com pagamentos de tributos, FGTS, férias e décimo terceiro salário proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais, desde que tais valores: (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

I - correspondam às atividades previstas e aprovadas no programa de trabalho; (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

II - correspondam à qualificação técnica para a execução da função a ser desempenhada; (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

III - sejam compatíveis com o valor de mercado da região onde atua a entidade privada sem fins lucrativos; (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

IV - observem, em seu valor bruto e individual, setenta por cento do limite estabelecido para a remuneração de servidores do Poder Executivo federal; e (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

V - sejam proporcionais ao tempo de trabalho efetivamente dedicado ao convênio ou contrato de repasse. (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

§ 1º A seleção e contratação, pela entidade privada sem fins lucrativos, de equipe envolvida na execução do convênio ou contrato de repasse observará a realização de processo seletivo prévio, observadas a publicidade e a impessoalidade. (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

§ 2º A despesa com a equipe observará os limites percentuais máximos a serem estabelecidos no edital de chamamento público. (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

§ 3º A entidade privada sem fins lucrativos deverá dar ampla transparência aos valores pagos, de maneira individualizada, a título de remuneração de sua equipe de trabalho vinculada à execução do objeto do convênio ou contrato de repasse. (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

§ 4º Não poderão ser contratadas com recursos do convênio ou contrato de repasse as pessoas naturais que tenham sido condenadas por crime: (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

I - contra a administração pública ou o patrimônio público; (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

II - eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade; ou (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

III - de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores. (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

§ 5º A inadimplência da entidade privada sem fins lucrativos em relação aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à administração pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do convênio ou contrato de repasse. (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

§ 6º Quando a despesa com a remuneração da equipe for paga proporcionalmente com recursos do convênio ou contrato de repasse, a entidade privada sem fins lucrativos deverá apresentar a memória de cálculo do rateio da despesa, vedada a duplicidade ou a sobreposição de fontes de recursos no custeio de uma mesma parcela da despesa. (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

Art. 12. O convênio poderá ser denunciado a qualquer tempo, ficando os partícipes responsáveis somente pelas obrigações e auferindo as vantagens do tempo em que participaram voluntariamente do acordo, não sendo admissível cláusula obrigatória de permanência ou sancionadora dos denunciantes.

Parágrafo único. Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de trinta dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

Art. 12-A. A celebração de termo de execução descentralizada atenderá à execução da descrição da ação orçamentária prevista no programa de trabalho e poderá ter as seguintes finalidades: (Incluído pelo Decreto nº 8.180, de 2013)

I - execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, em regime de mútua colaboração; (Incluído pelo Decreto nº 8.180, de 2013)

II - realização de atividades específicas pela unidade descentralizada em benefício da unidade descentralizadora dos recursos; (Incluído pelo Decreto nº 8.180, de 2013)

III - execução de ações que se encontram organizadas em sistema e que são coordenadas e supervisionadas por um órgão central; ou (Incluído pelo Decreto nº 8.180, de 2013)

IV - ressarcimento de despesas. (Incluído pelo Decreto nº 8.180, de 2013)

§ 1º A celebração de termo de execução descentralizada nas hipóteses dos incisos I a III do **caput** configura delegação de competência para a unidade descentralizada promover a execução de programas, atividades ou ações previstas no orçamento da unidade descentralizadora. (Incluído pelo Decreto nº 8.180, de 2013)

§ 2º Para os casos de ressarcimento de despesas entre órgãos ou entidades da administração pública federal, poderá ser dispensada a formalização de termo de execução descentralizada. (Incluído pelo Decreto nº 8.180, de 2013)

Art. 12-B. O termo de execução descentralizada observará o disposto no Decreto nº 825, de 28 de maio de 1993, e sua aplicação poderá ser disciplinada suplementarmente pelo ato conjunto previsto no art. 18. (Incluído pelo Decreto nº 8.180, de 2013)

CAPÍTULO III

DO SISTEMA DE GESTÃO DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE

REPASSE - SICONV E DO PORTAL DOS CONVÊNIOS

~~Art. 13. A celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas dos convênios serão registrados no SICONV, que será aberto ao público via rede mundial de computadores - internet, por meio de página específica denominada Portal dos Convênios. (Vide Decreto nº 6.497, de 2008)~~

Art. 13. A celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria serão registrados no SICONV, que será aberto ao público, via rede mundial de computadores - Internet, por meio de página específica denominada Portal dos Convênios. (Redação dada pelo Decreto nº 6.619, de 2008)

~~§ 1º O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é o órgão central do SICONV, ao qual compete estabelecer as diretrizes e normas a serem seguidas pelos órgãos setoriais e demais usuários do sistema.~~

§ 1º Fica criada a Comissão Gestora do SICONV, que funcionará como órgão central do sistema, composta por representantes dos seguintes órgãos: (Redação dada pelo Decreto nº 6.428, de 2008.)

I - Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda; (Incluído pelo Decreto nº 6.428, de 2008)

II - Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; (Incluído pelo Decreto nº 6.428, de 2008)

~~III - Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e (Incluído pelo Decreto nº 6.428, de 2008)~~

III - Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; (Redação dada pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

~~IV - Secretaria Federal de Controle Interno, da Controladoria-Geral da União. (Incluído pelo Decreto nº 6.428, de 2008)~~

~~IV - Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União; e (Redação dada pelo Decreto nº 7.568, de 2011)~~

IV - Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União; (Redação dada pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

~~V - Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça. (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)~~

V - Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça; (Redação dada pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

VI - Secretaria-Geral da Presidência da República; e (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

VII - Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

§ 2º Serão órgãos setoriais do SICONV todos os órgãos e entidades da administração pública federal que realizem transferências voluntárias de recursos, aos quais compete a gestão dos convênios e a alimentação dos dados que forem de sua alçada.

§ 3º O Poder Legislativo, por meio das mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o Ministério Público, o Tribunal de Contas da União e a Controladoria Geral da União, bem como outros órgãos que demonstrem necessidade, a critério do órgão central do sistema, terão acesso ao SICONV, podendo incluir no referido Sistema informações que tiverem conhecimento a respeito da execução dos convênios publicados.

§ 4º Ao órgão central do SICONV compete exclusivamente: (Incluído pelo Decreto nº 6.428, de 2008)

I - estabelecer as diretrizes e normas a serem seguidas pelos órgãos setoriais e demais usuários do sistema, observado o art. 18 deste Decreto; (Incluído pelo Decreto nº 6.428, de 2008)

II - sugerir alterações no ato a que se refere o art. 18 deste Decreto; e (Incluído pelo Decreto nº 6.428, de 2008)

III - auxiliar os órgãos setoriais na execução das normas estabelecidas neste Decreto e no ato a que se refere o art. 18 deste Decreto. (Incluído pelo Decreto nº 6.428, de 2008)

§ 5º A Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão funcionará como secretaria-executiva da comissão a que se refere o § 1º. (Incluído pelo Decreto nº 6.428, de 2008)

Art. 13-A. Os órgãos e entidades da administração pública federal deverão registrar e manter atualizada no SICONV relação de todas as entidades privadas sem fins lucrativos aptas a receber transferências voluntárias de recursos por meio de convênios, contratos de repasse e termos de parceria. (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

§ 1º Serão consideradas aptas as entidades privadas sem fins lucrativos cujas exigências previstas no cadastramento tenham sido aprovadas pelo órgão ou entidade da administração pública federal. (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

§ 2º Deverá ser dada publicidade à relação de que trata o **caput** por intermédio da sua divulgação na primeira página do Portal dos Convênios. (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

CAPÍTULO IV
DA PADRONIZAÇÃO DOS OBJETOS

Art. 14. Os órgãos concedentes são responsáveis pela seleção e padronização dos objetos mais freqüentes nos convênios.

Art. 15. Nos convênios em que o objeto consista na aquisição de bens que possam ser padronizados, os próprios órgãos e entidades da administração pública federal poderão adquiri-los e distribuí-los aos convenentes.

CAPÍTULO V
DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 16. Os órgãos e entidades concedentes deverão publicar, até cento e vinte dias após a publicação deste Decreto, no Diário Oficial da União, a relação dos objetos de convênios que são passíveis de padronização.

Parágrafo único. A relação mencionada no caput deverá ser revista e republicada anualmente.

Art. 16-A. A vedação prevista no inciso IV do **caput** do art. 2º e as exigências previstas no inciso VI do § 2º do art. 3º e no art. 4º não se aplicam às transferências do Ministério da Saúde destinadas a serviços de saúde integrantes do Sistema Único de Saúde - SUS. (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

Art. 17. Observados os princípios da economicidade e da publicidade, ato conjunto dos Ministros de Estado da Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria-Geral da União disciplinará a possibilidade de arquivamento de convênios

com prazo de vigência encerrado há mais de cinco anos e que tenham valor registrado de até R$ 100.000,00 (cem mil reais).

~~Art. 18. Os Ministros de Estado da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão elaborarão ato conjunto para execução do disposto neste Decreto.~~

~~Art. 18. Os Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Controle e da Transparência editarão ato conjunto para execução do disposto neste Decreto. (Redação dada pelo Decreto nº 6.428, de 2008.)~~

Art. 18 Os Ministros de Estado da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União editarão ato conjunto para execução do disposto neste Decreto. (Redação dada pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

Parágrafo único. O ato conjunto previsto no **caput** poderá dispor sobre regime de procedimento específico de acompanhamento e fiscalização de obras e serviços de engenharia de pequeno valor, aplicável àqueles de até R$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais). (Incluído pelo Decreto nº 7.594, de 2011)

Art. 18-A. Os convênios e contratos de repasse celebrados entre 30 de maio de 2008 e a data mencionada no inciso III do art. 19 deverão ser registrados no SICONV até 31 de dezembro de 2008. (Incluído pelo Decreto nº 6.497, de 2008)

Parágrafo único. Os Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Controle e da Transparência regulamentarão, em ato conjunto, o registro previsto no **caput.** (Incluído pelo Decreto nº 6.497, de 2008)

Art. 18-B. A partir de 16 de janeiro de 2012, todos os órgãos e entidades que realizem transferências de recursos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União por meio de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria, ainda não interligadas ao SICONV, deverão utilizar esse sistema. (Incluído pelo Decreto nº 7.641, de 2011)

Parágrafo único. Os órgãos e entidades que possuam sistema próprio de gestão de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria deverão promover a integração eletrônica dos dados relativos às suas transferências ao SICONV, passando a realizar diretamente nesse sistema os procedimentos de liberação de recursos, acompanhamento e fiscalização, execução e prestação de contas. (Incluído pelo Decreto nº 7.641, de 2011)

~~Art. 19. Este Decreto entra em vigor em 1º de janeiro de 2008, exceto os arts. 16 e 17, que terão vigência a partir da data de sua publicação.~~

~~Art. 19. Este Decreto entra em vigor em 1º de julho de 2008, exceto os arts. 16 e 17, que terão vigência a partir da data de sua publicação. (Redação dada pelo Decreto nº 6.329, de 2007).~~

Art. 19. Este Decreto entra em vigor em 1º de julho 2008, exceto: (Redação dada pelo Decreto nº 6.428, de 2008.)

I - os arts. 16 e 17, que terão vigência a partir da data de sua publicação; e (Incluído pelo Decreto nº 6.428, de 2008)

II - os arts. 1º a 8º, 10, 12, 14 e 15 e 18 a 20, que terão vigência a partir de 15 de abril de 2008. (Incluído pelo Decreto nº 6.428, de 2008)

III - o art. 13, que terá vigência a partir de 1º de setembro de 2008. (Incluído pelo Decreto nº 6.497, de 2008)

Art. 20. Ficam revogados os arts. 48 a 57 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, e o Decreto nº 97.916, de 6 de julho de 1989.

Brasília, 25 de julho de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Paulo Bernardo Silva

Este texto não substitui o publicado no DOU de 26.7.2007 e retificado em 14.9.2007.

*

LEI Nº 12.101, DE 27 DE NOVEMBRO DE 2009.

Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º A certificação das entidades beneficentes de assistência social e a isenção de contribuições para a seguridade social serão concedidas às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação, e que atendam ao disposto nesta Lei.

Parágrafo único. (VETADO)

Art. 2º As entidades de que trata o art. 1º deverão obedecer ao princípio da universalidade do atendimento, sendo vedado dirigir suas atividades exclusivamente a seus associados ou a categoria profissional.

CAPÍTULO II
DA CERTIFICAÇÃO

Art. 3º A certificação ou sua renovação será concedida à entidade beneficente que demonstre, no exercício fiscal anterior ao do requerimento, observado o período mínimo de 12 (doze) meses de constituição da entidade, o cumprimento do disposto nas Seções I, II, III e IV deste Capítulo, de acordo com as respectivas áreas de atuação, e cumpra, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - seja constituída como pessoa jurídica nos termos do **caput** do art. 1º; e

II - preveja, em seus atos constitutivos, em caso de dissolução ou extinção, a destinação do eventual patrimônio remanescente a entidade sem fins lucrativos congêneres ou a entidades públicas.

~~Parágrafo único. O período mínimo de cumprimento dos requisitos de que trata este artigo poderá ser reduzido se a entidade for prestadora de serviços por meio de convênio ou instrumento congênere com o Sistema Único de Saúde - SUS ou com o Sistema Único de Assistência Social - SUAS, em caso de necessidade local atestada pelo gestor do respectivo sistema.~~

Parágrafo único. O período mínimo de cumprimento dos requisitos de que trata este artigo poderá ser reduzido se a entidade for prestadora de serviços por meio de contrato, convênio ou instrumento congênere com o Sistema Único de Saúde (SUS) ou com o Sistema

Único de Assistência Social (Suas), em caso de necessidade local atestada pelo gestor do respectivo sistema. (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)

Seção I
Da Saúde

Art. 4º Para ser considerada beneficente e fazer jus à certificação, a entidade de saúde deverá, nos termos do regulamento:

~~I - comprovar o cumprimento das metas estabelecidas em convênio ou instrumento congênere celebrado com o gestor local do SUS;~~

I - celebrar contrato, convênio ou instrumento congênere com o gestor do SUS; (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)

II - ofertar a prestação de seus serviços ao SUS no percentual mínimo de 60% (sessenta por cento);

~~III - comprovar, anualmente, a prestação dos serviços de que trata o inciso II, com base no somatório das internações realizadas e dos atendimentos ambulatoriais prestados.~~

III - comprovar, anualmente, da forma regulamentada pelo Ministério da Saúde, a prestação dos serviços de que trata o inciso II, com base nas internações e nos atendimentos ambulatoriais realizados. (Redação dada pela Lei nº 12.453, de 2011)

§ 1º O atendimento do percentual mínimo de que trata o **caput** pode ser individualizado por estabelecimento ou pelo conjunto de estabelecimentos de saúde da pessoa jurídica, desde que não abranja outra entidade com personalidade jurídica própria que seja por ela mantida.

§ 2º Para fins do disposto no § 1º, no conjunto de estabelecimentos de saúde da pessoa jurídica, poderá ser incorporado aquele vinculado por força de contrato de gestão, na forma do regulamento.

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do **caput**, a entidade de saúde que aderir a programas e estratégias prioritárias definidas pelo Ministério da Saúde fará jus a índice percentual que será adicionado ao total de prestação de seus serviços ofertados ao SUS, observado o limite máximo de 10% (dez por cento), conforme estabelecido em ato do Ministro de Estado da Saúde. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

Art. 5º A entidade de saúde deverá ainda informar, obrigatoriamente, ao Ministério da Saúde, na forma por ele estabelecida:

I - a totalidade das internações e atendimentos ambulatoriais realizados para os pacientes não usuários do SUS;

II - a totalidade das internações e atendimentos ambulatoriais realizados para os pacientes usuários do SUS; e

III - as alterações referentes aos registros no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES.

Parágrafo único. A entidade deverá manter o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES atualizado, de acordo com a forma e o prazo determinado pelo Ministério da Saúde. (Incluído pela Lei nº 12.453, de 2011)

~~Art. 6º A entidade de saúde que presta serviços exclusivamente na área ambulatorial deverá observar o disposto nos incisos I e II do art. 4º.~~

Art. 6º A entidade de saúde que presta serviços exclusivamente na área ambulatorial deverá observar o disposto nos incisos I e II do art. 4º, comprovando, anualmente, a prestação dos serviços no percentual mínimo de 60% (sessenta por cento). (Redação dada pela Lei nº 12.453, de 2011)

Art. 6º-A. Para os requerimentos de renovação de certificado, caso a entidade de saúde não cumpra o disposto no inciso III do **caput** do art. 4º no exercício fiscal anterior ao exercício do requerimento, o Ministério da Saúde avaliará o cumprimento do requisito com base na média do total de prestação de serviços ao SUS de que trata o inciso III do **caput** do art. 4º pela entidade durante todo o período de certificação em curso, que deverá ser de, no mínimo, 60% (sessenta por cento). (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

§ 1º Para fins do disposto no **caput**, apenas será admitida a avaliação pelo Ministério da Saúde caso a entidade tenha cumprido, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da prestação de seus serviços ao SUS de que trata o inciso III do **caput** do art. 4º em cada um dos anos do período de certificação. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

§ 2º A comprovação da prestação dos serviços, conforme regulamento do Ministério da Saúde, será feita com base nas internações, nos atendimentos ambulatoriais e nas ações prioritárias realizadas. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

Art. 7º Quando a disponibilidade de cobertura assistencial da população pela rede pública de determinada área for insuficiente, os gestores do SUS deverão observar, para a contratação de serviços privados, a preferência de participação das entidades beneficentes de saúde e das sem fins lucrativos.

Art. 7º-A. As instituições reconhecidas nos termos da legislação como serviços de atenção em regime residencial e transitório, incluídas as comunidades terapêuticas que prestem ao SUS serviços de atendimento e acolhimento, a pessoas com transtornos decorrentes do uso, abuso ou dependência de substância psicoativa poderão ser certificadas, desde que: (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

I - sejam qualificadas como entidades de saúde; e (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

II - comprovem a prestação de serviços de que trata o **caput**. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

§ 1º O cumprimento dos requisitos estabelecidos nos incisos I e II do **caput** deverá observar os critérios definidos pelo Ministério da Saúde. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

§ 2º A prestação dos serviços prevista no **caput** será pactuada com o gestor local do SUS por meio de contrato, convênio ou instrumento congênere. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

§ 3º O atendimento dos requisitos previstos neste artigo dispensa a observância das exigências previstas no art. 4º. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

~~Art. 8º Na impossibilidade do cumprimento do percentual mínimo a que se refere o inciso II do art. 4º, em razão da falta de demanda, declarada pelo gestor local do SUS, ou não havendo contratação dos serviços de saúde da entidade, deverá ela comprovar a aplicação de percentual da sua receita bruta em atendimento gratuito de saúde da seguinte forma:~~

~~Art. 8º Não havendo interesse de contratação pelo Gestor local do SUS dos serviços de saúde ofertados pela entidade no percentual mínimo a que se refere o inciso II do art. 4º, a entidade deverá comprovar a aplicação de percentual da sua receita em gratuidade na área da saúde, da seguinte forma: (Redação dada pela Lei nº 12.453, de 2011)~~

Art. 8º Não havendo interesse do gestor local do SUS na contratação dos serviços de saúde ofertados pela entidade de saúde ou de contratação abaixo do percentual mínimo a que se refere o inciso II do art. 4º, a entidade deverá comprovar a aplicação de percentual da sua receita em gratuidade na área da saúde, da seguinte forma: (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)

~~I - 20% (vinte por cento), se o percentual de atendimento ao SUS for inferior a 30% (trinta por cento);~~

I - 20% (vinte por cento), quando não houver interesse de contratação pelo gestor local do SUS ou se o percentual de prestação de serviços ao SUS for inferior a 30% (trinta por cento); (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)

~~II - 10% (dez por cento), se o percentual de atendimento ao SUS for igual ou superior a 30 (trinta) e inferior a 50% (cinquenta por cento); ou~~

II - 10% (dez por cento), se o percentual de prestação de serviços ao SUS for igual ou superior a 30% (trinta por cento) e inferior a 50% (cinquenta por cento); ou (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)

~~III - 5% (cinco por cento), se o percentual de atendimento ao SUS for igual ou superior a 50% (cinquenta por cento) ou se completar o quantitativo das internações hospitalares e atendimentos ambulatoriais, com atendimentos gratuitos devidamente informados de acordo com o disposto no art. 5º, não financiados pelo SUS ou por qualquer outra fonte.~~

III - 5% (cinco por cento), se o percentual de prestação de serviços ao SUS for igual ou superior a 50% (cinquenta por cento). (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)

Parágrafo único. (VETADO)

§ 2º A receita prevista no caput será a efetivamente recebida da prestação de serviços de saúde. (Incluído pela Lei nº 12.453, de 2011)

Art. 8º-A. Excepcionalmente, será admitida a certificação de entidades que atuem exclusivamente na promoção da saúde sem exigência de contraprestação do usuário pelas ações e serviços de saúde realizados, nos termos do regulamento. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

§ 1º A oferta da totalidade de ações e serviços sem contraprestação do usuário dispensa a observância das exigências previstas no art. 4º. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

§ 2º A execução de ações e serviços de gratuidade em promoção da saúde será previamente pactuada por meio de contrato, convênio ou instrumento congênere com o gestor local do SUS. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

§ 3º Para efeito do disposto no **caput**, são consideradas ações e serviços de promoção da saúde as atividades voltadas para redução de risco à saúde, desenvolvidas em áreas como: (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

I - nutrição e alimentação saudável; (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

II - prática corporal ou atividade física; (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

III - prevenção e controle do tabagismo; (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

IV - prevenção ao câncer, ao vírus da imunodeficiência humana (HIV), às hepatites virais, à tuberculose, à hanseníase, à malária e à dengue; (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

V - redução da morbimortalidade em decorrência do uso abusivo de álcool e outras drogas; (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

VI - redução da morbimortalidade por acidentes de trânsito; (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

VII - prevenção da violência; e (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

VIII - redução da morbimortalidade nos diversos ciclos de vida. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

Art. 8º-B. Excepcionalmente, será admitida a certificação de entidades que prestam serviços de atenção em regime residencial e transitório, incluídas as comunidades terapêuticas, que executem exclusivamente ações de promoção da saúde voltadas para

pessoas com transtornos decorrentes do uso, abuso ou dependência de drogas, desde que comprovem a aplicação de, no mínimo, 20% (vinte por cento) de sua receita bruta em ações de gratuidade. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

§ 1º Para fins do cálculo de que trata o **caput**, as receitas provenientes de subvenção pública e as despesas decorrentes não devem incorporar a receita bruta e o percentual aplicado em ações de gratuidade. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

§ 2º A execução das ações de gratuidade em promoção da saúde será previamente pactuada com o gestor local do SUS, por meio de contrato, convênio ou instrumento congênere. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

§ 3º O atendimento dos requisitos previstos neste artigo dispensa a observância das exigências previstas no art. 4º. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

Art. 9º (VETADO)

Art. 10. Em hipótese alguma será admitida como aplicação em gratuidade a eventual diferença entre os valores pagos pelo SUS e os preços praticados pela entidade ou pelo mercado.

Art. 11. A entidade de saúde de reconhecida excelência poderá, alternativamente, para dar cumprimento ao requisito previsto no art. 4º, realizar projetos de apoio ao desenvolvimento institucional do SUS, celebrando ajuste com a União, por intermédio do Ministério da Saúde, nas seguintes áreas de atuação:

I - estudos de avaliação e incorporação de tecnologias;

II - capacitação de recursos humanos;

III - pesquisas de interesse público em saúde; ou

IV - desenvolvimento de técnicas e operação de gestão em serviços de saúde.

§ 1º O Ministério da Saúde definirá os requisitos técnicos essenciais para o reconhecimento de excelência referente a cada uma das áreas de atuação previstas neste artigo.

§ 2º O recurso despendido pela entidade de saúde no projeto de apoio não poderá ser inferior ao valor da isenção das contribuições sociais usufruída.

§ 3º O projeto de apoio será aprovado pelo Ministério da Saúde, ouvidas as instâncias do SUS, segundo procedimento definido em ato do Ministro de Estado.

§ 4º As entidades de saúde que venham a se beneficiar da condição prevista neste artigo poderão complementar as atividades relativas aos projetos de apoio com a prestação de serviços ambulatoriais e hospitalares ao SUS não remunerados, mediante pacto com o gestor local do SUS, observadas as seguintes condições:

I - a complementação não poderá ultrapassar 30% (trinta por cento) do valor usufruído com a isenção das contribuições sociais;

II - a entidade de saúde deverá apresentar ao gestor local do SUS plano de trabalho com previsão de atendimento e detalhamento de custos, os quais não poderão exceder o valor por ela efetivamente despendido;

III - a comprovação dos custos a que se refere o inciso II poderá ser exigida a qualquer tempo, mediante apresentação dos documentos necessários; e

IV - as entidades conveniadas deverão informar a produção na forma estabelecida pelo Ministério da Saúde, com observação de não geração de créditos.

§ 5º A participação das entidades de saúde ou de educação em projetos de apoio previstos neste artigo não poderá ocorrer em prejuízo das atividades beneficentes prestadas ao SUS.

§ 6º O conteúdo e o valor das atividades desenvolvidas em cada projeto de apoio ao desenvolvimento institucional e de prestação de serviços ao SUS deverão ser objeto de relatórios anuais, encaminhados ao Ministério da Saúde para acompanhamento e fiscalização, sem prejuízo das atribuições dos órgãos de fiscalização tributária.

Seção II
Da Educação

Art. 12. A certificação ou sua renovação será concedida à entidade de educação que atenda ao disposto nesta Seção e na legislação aplicável.

Parágrafo único. As entidades de educação certificadas na forma desta Lei deverão prestar informações ao Censo da Educação Básica e ao Censo da Educação Superior, conforme definido pelo Ministério da Educação. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

~~Art. 13. Para os fins da concessão da certificação de que trata esta Lei, a entidade de educação deverá aplicar anualmente em gratuidade, na forma do § 1º, pelo menos 20% (vinte por cento) da receita anual efetivamente recebida nos termos da Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999.~~

Art. 13. Para fins de concessão ou renovação da certificação, a entidade de educação que atua nas diferentes etapas e modalidades da educação básica, regular e presencial, deverá: (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)

I - demonstrar sua adequação às diretrizes e metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE), na forma do art. 214 da Constituição Federal; (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

II - atender a padrões mínimos de qualidade, aferidos pelos processos de avaliação conduzidos pelo Ministério da Educação; e (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

III - conceder anualmente bolsas de estudo na proporção de 1 (uma) bolsa de estudo integral para cada 5 (cinco) alunos pagantes. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

~~§ 1º Para o cumprimento do disposto no **caput**, a entidade deverá:~~

§ 1º Para o cumprimento da proporção descrita no inciso III do **caput**, a entidade poderá oferecer bolsas de estudo parciais, observadas as seguintes condições: (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)

~~I - demonstrar adequação às diretrizes e metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação - PNE, na forma do art. 214 da Constituição Federal;~~

I - no mínimo, 1 (uma) bolsa de estudo integral para cada 9 (nove) alunos pagantes; e (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)

~~II - atender a padrões mínimos de qualidade, aferidos pelos processos de avaliação conduzidos pelo Ministério da Educação; e~~

II - bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento), quando necessário para o alcance do número mínimo exigido, conforme definido em regulamento; (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)

~~III - oferecer bolsas de estudo nas seguintes proporções:~~

~~a) no mínimo, uma bolsa de estudo integral para cada 9 (nove) alunos pagantes da educação básica;~~

~~b) bolsas parciais de 50% (cinquenta por cento), quando necessário para o alcance do número mínimo exigido.~~

III - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)

a) (revogada); (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)

b) (revogada). (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)

~~§ 2º As proporções previstas no inciso III do § 1º poderão ser cumpridas considerando-se diferentes etapas e modalidades da educação básica presencial.~~

~~§ 2º Será facultado à entidade substituir até 25% (vinte e cinco por cento) da quantidade das bolsas de estudo definidas no inciso III do **caput** e no § 1º por benefícios complementares, concedidos aos alunos matriculados cuja renda familiar mensal **per capita** não exceda o valor de 1 (um) salário-mínimo e meio, como transporte, uniforme, material didático, moradia, alimentação e outros benefícios definidos em regulamento.~~ (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)

§ 2º Será facultado à entidade substituir até 25% (vinte e cinco por cento) da quantidade das bolsas de estudo definidas no inciso III do caput e no § 1º por benefícios concedidos a beneficiários cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de um salário mínimo e meio, tais como transporte, uniforme, material didático, moradia, alimentação e outros benefícios, ações e serviços definidos em ato do Ministro de Estado da Educação. (Redação dada pela Lei nº 13.043, de 2014)

~~§ 3º Complementarmente, para o cumprimento das proporções previstas no inciso III do § 1º, a entidade poderá contabilizar o montante destinado a ações assistenciais, bem como o ensino gratuito da educação básica em unidades específicas, programas de apoio a alunos bolsistas, tais como transporte, uniforme, material didático, além de outros, definidos em regulamento, até o montante de 25% (vinte e cinco por cento) da gratuidade prevista no **caput**.~~

§ 3º Admite-se o cumprimento do percentual disposto no § 2º com projetos e atividades para a garantia da educação em tempo integral para alunos matriculados na educação básica em escolas públicas, desde que em articulação com as respectivas instituições públicas de ensino, na forma definida pelo Ministério da Educação. (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)

~~§ 4º Para alcançar a condição prevista no § 3º, a entidade poderá observar a escala de adequação sucessiva, em conformidade com o exercício financeiro de vigência desta Lei:~~

~~I - até 75% (setenta e cinco por cento) no primeiro ano;~~

~~II - até 50% (cinquenta por cento) no segundo ano;~~

~~III - 25% (vinte e cinco por cento) a partir do terceiro ano.~~

§ 4º Para fins do cumprimento da proporção de que trata o inciso III do **caput**: (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)

I - cada bolsa de estudo integral concedida a aluno com deficiência, assim declarado ao Censo da Educação Básica, equivalerá a 1,2 (um inteiro e dois décimos) do valor da bolsa de estudo integral; e (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)

II - cada bolsa de estudo integral concedida a aluno matriculado na educação básica em tempo integral equivalerá a 1,4 (um inteiro e quatro décimos) do valor da bolsa de estudo integral; (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)

III - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)

~~§ 5º Consideram-se ações assistenciais aquelas previstas na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.~~

§ 5º As equivalências previstas nos incisos I e II do § 4º não poderão ser cumulativas. (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)

~~§ 6º Para a entidade que, além de atuar na educação básica ou em área distinta da educação, também atue na educação superior, aplica-se o disposto no art. 10 da Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.~~

§ 6º Considera-se, para fins do disposto nos §§ 3º e 4º, educação básica em tempo integral a jornada escolar com duração igual ou superior a 7 (sete) horas diárias, durante todo o período letivo, e compreende tanto o tempo em que o aluno permanece na escola como aquele em que exerce atividades escolares em outros espaços educacionais,

conforme definido pelo Ministério da Educação. (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)

§ 7º As entidades de educação que prestam serviços integralmente gratuitos deverão garantir a observância da proporção de, no mínimo, 1 (um) aluno cuja renda familiar mensal **per capita** não exceda o valor de um salário-mínimo e meio para cada 5 (cinco) alunos matriculados. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

Art. 13-A. Para fins de concessão e de renovação da certificação, as entidades que atuam na educação superior e que aderiram ao Programa Universidade para Todos (Prouni), na forma do **caput** do art. 11 da Lei nº11.096, de 13 de janeiro de 2005, deverão atender às condições previstas nos incisos do **caput** e nos §§ 1º, 2º e 7º do art. 13 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

~~§ 1º As entidades que atuam concomitantemente no nível de educação superior e que tenham aderido ao Prouni e no de educação básica estão obrigadas a cumprir os requisitos exigidos no art. 13, para cada nível de educação, inclusive quanto à complementação eventual da gratuidade por meio da concessão de bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) e de benefícios complementares, conforme previsto nos §§ 1º e 2º do art. 13. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)~~

§ 1º As entidades que atuam concomitantemente no nível de educação superior e que tenham aderido ao Prouni e no de educação básica estão obrigadas a cumprir os requisitos exigidos no art. 13, para cada nível de educação, inclusive quanto à complementação eventual da gratuidade por meio da concessão de bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) e de benefícios, conforme previsto nos §§ 1º e 2º do art. 13. (Redação dada pela Lei nº 13.043, de 2014)

§ 2º Somente serão aceitas no âmbito da educação superior bolsas de estudo vinculadas ao Prouni, salvo as bolsas integrais ou parciais de 50% (cinquenta por cento) para pós-graduação **stricto sensu**. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

§ 3º Excepcionalmente, serão aceitas como gratuidade, no âmbito da educação superior, as bolsas de estudo integrais ou parciais de 50% (cinquenta por cento) oferecidas fora do Prouni aos alunos enquadrados nos arts. 14 e 15, desde que a entidade tenha cumprido a proporção de uma bolsa de estudo integral para cada 9 (nove) alunos pagantes no Prouni e que tenha ofertado bolsas no âmbito do Prouni que não tenham sido preenchidas. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

§ 4º Para os fins do disposto neste artigo, somente serão computadas as bolsas concedidas em cursos de graduação ou sequencial de formação específica regulares, além das bolsas para pós-graduação **stricto sensu** previstas no § 2º. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

Art. 13-B. Para os fins da concessão da certificação, as entidades que atuam na educação superior e que não tenham aderido ao Prouni na forma do art. 10 da Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, deverão: (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

I - atender ao disposto nos incisos I e II do **caput** do art. 13; e (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

II - conceder anualmente bolsas de estudo na proporção de 1 (uma) bolsa de estudo integral para cada 4 (quatro) alunos pagantes. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

§ 1º Para o cumprimento da proporção descrita no inciso II do **caput**, a entidade poderá oferecer bolsas de estudo parciais, desde que conceda: (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

I - no mínimo, 1 (uma) bolsa de estudo integral para cada 9 (nove) alunos pagantes; e (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

II - bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento), quando necessário para o alcance do número mínimo exigido, conforme definido em regulamento. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

~~§ 2º Será facultado à entidade que atue na educação superior substituir até 25% (vinte e cinco por cento) das bolsas de estudo definidas no inciso II do **caput** e no § 1º por benefícios complementares, concedidos aos alunos matriculados cuja renda familiar mensal **per capita** não exceda o valor de um salário mínimo e meio, como transporte, uniforme, material didático, moradia, alimentação e outros benefícios definidos em regulamento. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)~~

§ 2º Será facultado à entidade substituir até 25% (vinte e cinco por cento) da quantidade das bolsas de estudo definidas no inciso II do caput e no § 1º por benefícios concedidos a beneficiários cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de um salário mínimo e meio, tais como transporte, uniforme, material didático, moradia, alimentação e outros benefícios, ações e serviços definidos em ato do Ministro de Estado da Educação. (Redação dada pela Lei nº 13.043, de 2014)

§ 3º Sem prejuízo da proporção definida no inciso II do **caput**, a entidade de educação deverá ofertar, em cada uma de suas instituições de ensino superior, no mínimo, 1 (uma) bolsa integral para cada 25 (vinte e cinco) alunos pagantes.

§ 4º A entidade deverá ofertar bolsa integral em todos os cursos de todas as instituições de ensino superior por ela mantidos. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

~~§ 5º As entidades que atuam concomitantemente na educação superior e na educação básica são obrigadas a cumprir os requisitos exigidos no art. 13 e neste artigo de maneira segregada, por nível de educação, inclusive quanto à eventual complementação da gratuidade por meio da concessão de bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) e de benefícios complementares. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)~~

§ 5º As entidades que atuam concomitantemente na educação superior e na educação básica são obrigadas a cumprir os requisitos exigidos no art. 13 e neste artigo de maneira segregada, por nível de educação, inclusive quanto à eventual complementação da gratuidade por meio da concessão de bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) e de benefícios. (Redação dada pela Lei nº 13.043, de 2014)

§ 6º Para os fins do disposto neste artigo, somente serão computadas as bolsas concedidas em cursos de graduação ou sequencial de formação específica regulares. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

Art. 13-C. Consideram-se alunos pagantes, para fins de aplicação das proporções previstas nos arts. 13, 13-A e 13-B, o total de alunos que não possuem bolsas de estudo integrais. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

§ 1º Na aplicação das proporções previstas nos arts. 13-A e 13-B, serão considerados os alunos pagantes matriculados em cursos de graduação ou sequencial de formação específica regulares. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

§ 2º Não se consideram alunos pagantes os inadimplentes por período superior a 90 (noventa) dias, cujas matrículas tenham sido recusadas no período letivo imediatamente subsequente ao inadimplemento, conforme definido em regulamento. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

Art. 14. Para os efeitos desta Lei, a bolsa de estudo refere-se às semestralidades ou anuidades escolares fixadas na forma da lei, vedada a cobrança de taxa de matrícula e de custeio de material didático.

§ 1º A bolsa de estudo integral será concedida a aluno cuja renda familiar mensal **per capita** não exceda o valor de 1 1/2 (um e meio) salário mínimo.

§ 2º A bolsa de estudo parcial será concedida a aluno cuja renda familiar mensal **per capita** não exceda o valor de 3 (três) salários mínimos.

Art. 15. Para fins da certificação a que se refere esta Lei, o aluno a ser beneficiado será pré-selecionado pelo perfil socioeconômico e, cumulativamente, por outros critérios definidos pelo Ministério da Educação.

§ 1º Os alunos beneficiários das bolsas de estudo de que trata esta Lei ou seus pais ou responsáveis, quando for o caso, respondem legalmente pela veracidade e autenticidade das informações socioeconômicas por eles prestadas.

§ 2º Compete à entidade de educação aferir as informações relativas ao perfil socioeconômico do candidato.

§ 3º As bolsas de estudo poderão ser canceladas a qualquer tempo, em caso de constatação de falsidade da informação prestada pelo bolsista ou seu responsável, ou de inidoneidade de documento apresentado, sem prejuízo das demais sanções cíveis e penais cabíveis.

Art. 16. É vedado qualquer discriminação ou diferença de tratamento entre alunos bolsistas e pagantes.

~~Art. 17. No ato de renovação da certificação, as entidades de educação que não tenham aplicado em gratuidade o percentual mínimo previsto no **caput** do art. 13 poderão compensar o percentual devido no exercício imediatamente subsequente com acréscimo de 20% (vinte por cento) sobre o percentual a ser compensado.~~

~~Parágrafo único. O disposto neste artigo alcança tão somente as entidades que tenham aplicado pelo menos 17% (dezessete por cento) em gratuidade, na forma do art. 13, em cada exercício financeiro a ser considerado.~~

~~Art. 17. No ato de concessão ou de renovação da certificação, as entidades de educação que não tenham aplicado em gratuidade o percentual mínimo previsto no **caput** do art. 13 poderão compensar o percentual devido nos 3 (três) exercícios subsequentes com acréscimo de 20% (vinte por cento) sobre o percentual a ser compensado, mediante a assinatura de Termo de Compromisso, nas condições estabelecidas pelo MEC.~~ ~~(Redação dada pela Lei nº 12.688, de 2012)~~

Art. 17. No ato de concessão ou de renovação da certificação, as entidades de educação que não tenham concedido o número mínimo de bolsas previsto nos arts. 13, 13-A e 13-B poderão compensar o número de bolsas devido nos 3 (três) exercícios subsequentes com acréscimo de 20% (vinte por cento) sobre o percentual não atingido ou o número de bolsas não concedido, mediante a assinatura de Termo de Ajuste de Gratuidade, nas condições estabelecidas pelo Ministério da Educação. (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)

~~§ 1º Na hipótese de descumprimento do Termo de Compromisso, a certificação da entidade será cancelada relativamente a todo o seu período de validade.~~ ~~(Incluído Lei nº 12.688, de 2012)~~

§ 1º Após a publicação da decisão relativa ao julgamento do requerimento de concessão ou de renovação da certificação na primeira instância administrativa, as entidades de educação a que se refere o **caput** disporão do prazo improrrogável de 30 (trinta) dias para requerer a assinatura do Termo de Ajuste de Gratuidade. (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)

~~§ 2º O Termo de Compromisso poderá ser celebrado somente 1 (uma) vez com cada entidade.~~ ~~(Incluído Lei nº 12.688, de 2012)~~

§ 2º Na hipótese de descumprimento do Termo de Ajuste de Gratuidade, a certificação da entidade será cancelada relativamente a todo o seu período de validade. (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)

~~§ 3º O disposto neste artigo aplica-se também aos percentuais mínimos previstos no § 1º do art. 10 e no inciso I do art. 11 da Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. (Incluído Lei nº 12.688, de 2012)~~

~~§ 3º O Termo de Ajuste de Gratuidade poderá ser celebrado somente 1 (uma) vez com cada entidade. (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)~~

§ 3º O Termo de Ajuste de Gratuidade poderá ser celebrado somente uma vez com a mesma entidade a cada período de 10 (dez) anos, a contar da data da assinatura do último termo e desde que este tenha sido devidamente cumprido. (Redação dada pela Lei nº 13.043, de 2014)

§ 4º As bolsas de pós-graduação **stricto sensu** poderão integrar o percentual de acréscimo de compensação de 20% (vinte por cento), desde que se refiram a áreas de formação definidas pelo Ministério da Educação. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

Seção III
Da Assistência Social

~~Art. 18. A certificação ou sua renovação será concedida à entidade de assistência social que presta serviços ou realiza ações assistenciais, de forma gratuita, continuada e planejada, para os usuários e a quem deles necessitar, sem qualquer discriminação, observada a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.~~

Art. 18. A certificação ou sua renovação será concedida à entidade de assistência social que presta serviços ou realiza ações socioassistenciais, de forma gratuita, continuada e planejada, para os usuários e para quem deles necessitar, sem discriminação, observada a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)

~~§ 1º As entidades de assistência social a que se refere o **caput** são aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos.~~

§ 1º Consideram-se entidades de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e as que atuam na defesa e garantia de seus direitos. (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)

~~§ 2º As entidades que prestam serviços com objetivo de habilitação e reabilitação de pessoa com deficiência e de promoção da sua integração à vida comunitária e aquelas abrangidas pelo disposto no art. 35 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, poderão ser certificadas, desde que comprovem a oferta de, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de sua capacidade de atendimento ao sistema de assistência social.~~

§ 2º Observado o disposto no **caput** e no § 1º, também são consideradas entidades de assistência social: (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)

I - as que prestam serviços ou ações socioassistenciais, sem qualquer exigência de contraprestação dos usuários, com o objetivo de habilitação e reabilitação da pessoa com deficiência e de promoção da sua inclusão à vida comunitária, no enfrentamento dos limites existentes para as pessoas com deficiência, de forma articulada ou não com ações educacionais ou de saúde; (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

II - as de que trata o inciso II do art. 430 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, desde que os programas de aprendizagem de adolescentes, de jovens ou de pessoas com deficiência sejam prestados com a finalidade de promover a integração ao mercado de trabalho, nos termos da Lei

nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, observadas as ações protetivas previstas na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990; e (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

III - as que realizam serviço de acolhimento institucional provisório de pessoas e de seus acompanhantes, que estejam em trânsito e sem condições de autossustento, durante o tratamento de doenças graves fora da localidade de residência, observada a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

~~§ 3º A capacidade de atendimento de que trata o § 2º será definida anualmente pela entidade, aprovada pelo órgão gestor de assistência social municipal ou distrital e comunicada ao Conselho Municipal de Assistência Social.~~

§ 3º Desde que observado o disposto no **caput** e no § 1º deste artigo e no art. 19, exceto a exigência de gratuidade, as entidades referidas no art. 35 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, poderão ser certificadas, com a condição de que eventual cobrança de participação do idoso no custeio da entidade se dê nos termos e limites do § 2º do art. 35 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)

~~§ 4º As entidades certificadas como de assistência social terão prioridade na celebração de convênios, contratos, acordos ou ajustes com o poder público para a execução de programas, projetos e ações de assistência social.~~

§ 4º As entidades certificadas como de assistência social terão prioridade na celebração de convênios, contratos ou instrumentos congêneres com o poder público para a execução de programas, projetos e ações de assistência social. (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)

Art. 19. Constituem ainda requisitos para a certificação de uma entidade de assistência social:

I - estar inscrita no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, conforme o caso, nos termos do art. 9º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; e

II - integrar o cadastro nacional de entidades e organizações de assistência social de que trata o inciso XI do art. 19 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

§ 1º Quando a entidade de assistência social atuar em mais de um Município ou Estado ou em quaisquer destes e no Distrito Federal, deverá inscrever suas atividades no Conselho de Assistência Social do respectivo Município de atuação ou do Distrito Federal, mediante a apresentação de seu plano ou relatório de atividades e do comprovante de inscrição no Conselho de sua sede ou de onde desenvolva suas principais atividades.

§ 2º Quando não houver Conselho de Assistência Social no Município, as entidades de assistência social dever-se-ão inscrever nos respectivos Conselhos Estaduais.

Art. 20. A comprovação do vínculo da entidade de assistência social à rede socioassistencial privada no âmbito do SUAS é condição suficiente para a concessão da certificação, no prazo e na forma a serem definidos em regulamento.

Seção IV
Da Concessão e do Cancelamento

Art. 21. A análise e decisão dos requerimentos de concessão ou de renovação dos certificados das entidades beneficentes de assistência social serão apreciadas no âmbito dos seguintes Ministérios:

I - da Saúde, quanto às entidades da área de saúde;

II - da Educação, quanto às entidades educacionais; e

III - do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, quanto às entidades de assistência social.

§ 1º A entidade interessada na certificação deverá apresentar, juntamente com o requerimento, todos os documentos necessários à comprovação dos requisitos de que trata esta Lei, na forma do regulamento.

§ 2º A tramitação e a apreciação do requerimento deverão obedecer à ordem cronológica de sua apresentação, salvo em caso de diligência pendente, devidamente justificada.

§ 3º O requerimento será apreciado no prazo a ser estabelecido em regulamento, observadas as peculiaridades do Ministério responsável pela área de atuação da entidade.

~~§ 4º O prazo de validade da certificação será fixado em regulamento, observadas as especificidades de cada uma das áreas e o prazo mínimo de 1 (um) ano e máximo de 5 (cinco) anos.~~

§ 4º O prazo de validade da certificação será de 1 (um) a 5 (cinco) anos, conforme critérios definidos em regulamento. (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)

§ 5º O processo administrativo de certificação deverá, em cada Ministério envolvido, contar com plena publicidade de sua tramitação, devendo permitir à sociedade o acompanhamento pela internet de todo o processo.

§ 6º Os Ministérios responsáveis pela certificação deverão manter, nos respectivos sítios na internet, lista atualizada com os dados relativos aos certificados emitidos, seu período de vigência e sobre as entidades certificadas, incluindo os serviços prestados por essas dentro do âmbito certificado e recursos financeiros a elas destinados.

Art. 22. A entidade que atue em mais de uma das áreas especificadas no art. 1º deverá requerer a certificação e sua renovação no Ministério responsável pela área de atuação preponderante da entidade.

Parágrafo único. Considera-se área de atuação preponderante aquela definida como atividade econômica principal no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica do Ministério da Fazenda.

Art. 23. (VETADO)

Art. 23-A. As entidades de que trata o inciso I do § 2º do art. 18 serão certificadas exclusivamente pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, ainda que exerçam suas atividades em articulação com ações educacionais ou de saúde, dispensadas a manifestação do Ministério da Saúde e do Ministério da Educação e a análise do critério da atividade preponderante previsto no art. 22. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

Parágrafo único. Para a certificação das entidades de que trata o inciso I do § 2º do art. 18, cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome verificar, além dos requisitos do art. 19, o atendimento ao disposto: (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

I - no parágrafo único do art. 5º, pelas entidades que exerçam suas atividades em articulação com ações de saúde; e (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

II - no parágrafo único do art. 12, pelas entidades que exerçam suas atividades em articulação com ações educacionais. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

Art. 24. Os Ministérios referidos no art. 21 deverão zelar pelo cumprimento das condições que ensejaram a certificação da entidade como beneficente de assistência social, cabendo-lhes confirmar que tais exigências estão sendo atendidas por ocasião da apreciação do pedido de renovação da certificação.

~~§ 1º O requerimento de renovação da certificação deverá ser protocolado com antecedência mínima de 6 (seis) meses do termo final de sua validade.~~

§ 1º Será considerado tempestivo o requerimento de renovação da certificação protocolado no decorrer dos 360 (trezentos e sessenta) dias que antecedem o termo final de validade do certificado. (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)

§ 2º A certificação da entidade permanecerá válida até a data da decisão sobre o requerimento de renovação tempestivamente apresentado.

§ 3º Os requerimentos protocolados antes de 360 (trezentos e sessenta) dias do termo final de validade do certificado não serão conhecidos. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

Art. 25. Constatada, a qualquer tempo, a inobservância de exigência estabelecida neste Capítulo, será cancelada a certificação, nos termos de regulamento, assegurado o contraditório e a ampla defesa.

CAPÍTULO III
DOS RECURSOS E DA REPRESENTAÇÃO

Art. 26. Da decisão que indeferir o requerimento para concessão ou renovação de certificação e da decisão que cancelar a certificação caberá recurso por parte da entidade interessada, assegurados o contraditório, a ampla defesa e a participação da sociedade civil, na forma definida em regulamento, no prazo de 30 (trinta) dias, contado da publicação da decisão.

§ 1º O disposto no **caput** não impede o lançamento de ofício do crédito tributário correspondente. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

§ 2º Se o lançamento de ofício a que se refere o § 1º for impugnado no tocante aos requisitos de certificação, a autoridade julgadora da impugnação aguardará o julgamento da decisão que julgar o recurso de que trata o **caput**. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

§ 3º O sobrestamento do julgamento de que trata o § 2º não impede o trâmite processual de eventual processo administrativo fiscal relativo ao mesmo ou outro lançamento de ofício, efetuado por descumprimento aos requisitos de que trata o art. 29. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

§ 4º Se a decisão final for pela procedência do recurso, o lançamento fundado nos requisitos de certificação, efetuado nos termos do § 1º, será objeto de comunicação, pelo ministério certificador, à Secretaria da Receita Federal do Brasil, que o cancelará de ofício. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

Art. 27. Verificado prática de irregularidade na entidade certificada, são competentes para representar, motivadamente, ao Ministério responsável pela sua área de atuação, sem prejuízo das atribuições do Ministério Público:

I - o gestor municipal ou estadual do SUS ou do SUAS, de acordo com a sua condição de gestão, bem como o gestor da educação municipal, distrital ou estadual;

II - a Secretaria da Receita Federal do Brasil;

III - os conselhos de acompanhamento e controle social previstos na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e os Conselhos de Assistência Social e de Saúde; e

IV - o Tribunal de Contas da União.

Parágrafo único. A representação será dirigida ao Ministério que concedeu a certificação e conterá a qualificação do representante, a descrição dos fatos a serem apurados e, sempre que possível, a documentação pertinente e demais informações relevantes para o esclarecimento do seu objeto.

Art. 28. Caberá ao Ministério competente:

I - dar ciência da representação à entidade, que terá o prazo de 30 (trinta) dias para apresentação de defesa; e

II - decidir sobre a representação, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da apresentação da defesa.

§ 1º Se improcedente a representação de que trata o inciso II, o processo será arquivado.

§ 2º Se procedente a representação de que trata o inciso II, após decisão final ou transcorrido o prazo para interposição de recurso, a autoridade responsável deverá cancelar a certificação e dar ciência do fato à Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§ 3º O representante será cientificado das decisões de que tratam os §§ 1º e 2º.

CAPÍTULO IV
DA ISENÇÃO

Seção I
Dos Requisitos

Art. 29. A entidade beneficente certificada na forma do Capítulo II fará jus à isenção do pagamento das contribuições de que tratam os arts. 22 e 23 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, desde que atenda, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

~~I - não percebam seus diretores, conselheiros, sócios, instituidores ou benfeitores, remuneração, vantagens ou benefícios, direta ou indiretamente, por qualquer forma ou título, em razão das competências, funções ou atividades que lhes sejam atribuídas pelos respectivos atos constitutivos;~~

I - não percebam, seus dirigentes estatutários, conselheiros, sócios, instituidores ou benfeitores, remuneração, vantagens ou benefícios, direta ou indiretamente, por qualquer forma ou título, em razão das competências, funções ou atividades que lhes sejam atribuídas pelos respectivos atos constitutivos; (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)

II - aplique suas rendas, seus recursos e eventual superávit integralmente no território nacional, na manutenção e desenvolvimento de seus objetivos institucionais;

III - apresente certidão negativa ou certidão positiva com efeito de negativa de débitos relativos aos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e certificado de regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS;

IV - mantenha escrituração contábil regular que registre as receitas e despesas, bem como a aplicação em gratuidade de forma segregada, em consonância com as normas emanadas do Conselho Federal de Contabilidade;

V - não distribua resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, sob qualquer forma ou pretexto;

VI - conserve em boa ordem, pelo prazo de 10 (dez) anos, contado da data da emissão, os documentos que comprovem a origem e a aplicação de seus recursos e os relativos a atos ou operações realizados que impliquem modificação da situação patrimonial;

VII - cumpra as obrigações acessórias estabelecidas na legislação tributária;

VIII - apresente as demonstrações contábeis e financeiras devidamente auditadas por auditor independente legalmente habilitado nos Conselhos Regionais de Contabilidade quando a receita bruta anual auferida for superior ao limite fixado pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 1º A exigência a que se refere o inciso I do **caput** não impede: (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

A FACE PRIVADA NA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

I - a remuneração aos diretores não estatutários que tenham vínculo empregatício; (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

II - a remuneração aos dirigentes estatutários, desde que recebam remuneração inferior, em seu valor bruto, a 70% (setenta por cento) do limite estabelecido para a remuneração de servidores do Poder Executivo federal.(Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

§ 2º A remuneração dos dirigentes estatutários referidos no inciso II do § 1º deverá obedecer às seguintes condições: (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

I - nenhum dirigente remunerado poderá ser cônjuge ou parente até 3º (terceiro) grau, inclusive afim, de instituidores, sócios, diretores, conselheiros, benfeitores ou equivalentes da instituição de que trata o **caput** deste artigo; e (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

II - o total pago a título de remuneração para dirigentes, pelo exercício das atribuições estatutárias, deve ser inferior a 5 (cinco) vezes o valor correspondente ao limite individual estabelecido neste parágrafo. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

§ 3º O disposto nos §§ 1º e 2º não impede a remuneração da pessoa do dirigente estatutário ou diretor que, cumulativamente, tenha vínculo estatutário e empregatício, exceto se houver incompatibilidade de jornadas de trabalho. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

Art. 30. A isenção de que trata esta Lei não se estende a entidade com personalidade jurídica própria constituída e mantida pela entidade à qual a isenção foi concedida.

Seção II
Do Reconhecimento e da Suspensão do Direito à Isenção

Art. 31. O direito à isenção das contribuições sociais poderá ser exercido pela entidade a contar da data da publicação da concessão de sua certificação, desde que atendido o disposto na Seção I deste Capítulo.

Art. 32. Constatado o descumprimento pela entidade dos requisitos indicados na Seção I deste Capítulo, a fiscalização da Secretaria da Receita Federal do Brasil lavrará o auto de infração relativo ao período correspondente e relatará os fatos que demonstram o não atendimento de tais requisitos para o gozo da isenção.

§ 1º Considerar-se-á automaticamente suspenso o direito à isenção das contribuições referidas no art. 31 durante o período em que se constatar o descumprimento de requisito na forma deste artigo, devendo o lançamento correspondente ter como termo inicial a data da ocorrência da infração que lhe deu causa.

§ 2º O disposto neste artigo obedecerá ao rito do processo administrativo fiscal vigente.

CAPÍTULO V
DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 33. A entidade que atue em mais de uma das áreas a que se refere o art. 1º deverá, na forma de regulamento, manter escrituração contábil segregada por área, de modo a evidenciar o patrimônio, as receitas, os custos e as despesas de cada atividade desempenhada.

Art. 34. Os pedidos de concessão originária de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social que não tenham sido objeto de julgamento até a data de publicação desta Lei serão remetidos, de acordo com a área de atuação da entidade, ao Ministério responsável, que os julgará nos termos da legislação em vigor à época da protocolização do requerimento.

§ 1º Caso a entidade requerente atue em mais de uma das áreas abrangidas por esta Lei, o pedido será remetido ao Ministério responsável pela área de atuação preponderante da entidade.

§ 2º Das decisões proferidas nos termos do **caput** que sejam favoráveis às entidades não caberá recurso.

§ 3º Das decisões de indeferimento proferidas com base no **caput** caberá recurso no prazo de 30 (trinta) dias, dirigido ao Ministro de Estado responsável pela área de atuação da entidade.

§ 4º É a entidade obrigada a oferecer todas as informações necessárias à análise do pedido, nos termos do art. 60 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Art. 35. Os pedidos de renovação de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social protocolados e ainda não julgados até a data de publicação desta Lei serão julgados pelo Ministério da área no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da referida data. (Vide Lei nº 12.868, de 2013)

§ 1º As representações em curso no CNAS, em face da renovação do certificado referida no **caput**, serão julgadas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias após a publicação desta Lei.

§ 2º Das decisões de indeferimento proferidas com base no **caput** caberá recurso no prazo de 30 (trinta) dias, com efeito suspensivo, dirigido ao Ministro de Estado responsável pela área de atuação da entidade.

Art. 36. Constatada a qualquer tempo alguma irregularidade, considerar-se-á cancelada a certificação da entidade desde a data de lavratura da ocorrência da infração, sem prejuízo da exigibilidade do crédito tributário e das demais sanções previstas em lei.

Art. 37. (VETADO)

Art. 38. As entidades certificadas até o dia imediatamente anterior ao da publicação desta Lei poderão requerer a renovação do certificado até a data de sua validade.

Art. 38-A. As certificações concedidas ou que vierem a ser concedidas com base nesta Lei para requerimentos de renovação protocolados entre 30 de novembro de 2009 e 31 de dezembro de 2011 terão prazo de validade de 5 (cinco) anos. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

Parágrafo único. As certificações concedidas ou que vierem a ser concedidas para requerimentos de renovação protocolados entre 10 de novembro de 2008 e 31 de dezembro de 2011 terão prazo de validade de 5 (cinco) anos, no caso de entidades que atuam exclusivamente na área de assistência social ou se enquadrem nos incisos I ou II do § 2º do art. 18 desta Lei e que, a partir da publicação desta Lei, sejam certificadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

Art. 38-B. As entidades de educação previstas no art. 13 que tenham protocolado requerimentos de concessão ou de renovação no período compreendido entre 30 de

novembro de 2009 e 31 de dezembro de 2010 poderão ser certificadas sem a exigência de uma bolsa de estudo integral para cada 9 (nove) alunos pagantes, desde que cumpridos os demais requisitos legais. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

CAPÍTULO VI
DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 39. (VETADO)

Art. 40. Os Ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome informarão à Secretaria da Receita Federal do Brasil, na forma e prazo por esta determinados, os pedidos de certificação originária e de renovação deferidos, bem como os definitivamente indeferidos, nos termos da Seção IV do Capítulo II.

Parágrafo único. Os Ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome procederão ao recadastramento de todas as entidades sem fins lucrativos, beneficentes ou não, atuantes em suas respectivas áreas em até 180 (cento e oitenta) dias após a data de publicação desta Lei, e tornarão os respectivos cadastros disponíveis para consulta pública.

Art. 41. As entidades isentas na forma desta Lei deverão manter, em local visível ao público, placa indicativa contendo informações sobre a sua condição de beneficente e sobre sua área de atuação, conforme o disposto no art. 1º.

Parágrafo único. As entidades referidas no **caput** deverão dar publicidade e manter de fácil acesso ao público todos os demonstrativos contábeis e financeiros e o relatório de atividades. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

Art. 42. Os incisos III e IV do art. 18 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 18. .....

.....

III - acompanhar e fiscalizar o processo de certificação das entidades e organizações de assistência social no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

IV - apreciar relatório anual que conterá a relação de entidades e organizações de assistência social certificadas como beneficentes e encaminhá-lo para conhecimento dos Conselhos de Assistência Social dos Estados, Municípios e do Distrito Federal;

....." (NR)

Art. 43. Serão objeto de auditoria operacional os atos dos gestores públicos previstos no parágrafo único do art. 3º, no art. 8º e no § 4º do art. 11.

Art. 44. Revogam-se:

I - o art. 55 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991;

II - o § 3º do art. 9º e o parágrafo único do art. 18 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993;

III - o art. 5º da Lei nº 9.429, de 26 de dezembro de 1996, na parte que altera o art. 55 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991;

IV - o art. 1º da Lei nº 9.732, de 11 de dezembro de 1998, na parte que altera o art. 55 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991;

V - o art. 21 da Lei nº 10.684, de 30 de maio de 2003;

VI - o art. 3º da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001, na parte que altera o art. 55 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; e

VII - o art. 5º da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001, na parte que altera os arts. 9º e 18 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

VIII - os §§ 1º e 2º do art. 10 da Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005; e (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

IX - os incisos I e II do caput do art. 11 da Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

Art. 45. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 27 de novembro 2009; 188º da Independência e 121º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Guido Mantega
Fernando Haddad
José Gomes Temporão
Patrus Ananias

Este texto não substitui o publicado no DOU de 30.11.2009

*

DECRETO Nº 7.568, DE 16 DE SETEMBRO DE 2011.

Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, o Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, e dá outras providências.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº9.790, de 23 de março de 1999, no art. 116 da Lei nº8.666, de 21 de junho de 1993, no art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e no art. 10 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967,

DECRETA:

Art. 1º O Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º .....

III - entre órgãos e entidades da administração pública federal, caso em que deverá ser observado o art. 1º, § 1º, inciso III;

IV - com entidades privadas sem fins lucrativos que não comprovem ter desenvolvido, durante os últimos três anos, atividades referentes à matéria objeto do convênio ou contrato de repasse; e

V - com entidades privadas sem fins lucrativos que tenham, em suas relações anteriores com a União, incorrido em pelo menos uma das seguintes condutas:

a) omissão no dever de prestar contas;

b) descumprimento injustificado do objeto de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria;

c) desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos;

d) ocorrência de dano ao Erário; ou

e) prática de outros atos ilícitos na execução de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria.

Parágrafo único. Para fins de alcance do limite estabelecido no inciso I do **caput**, é permitido:

....." (NR)

"Art. 3º .....

§ 2º .....

IV - prova de inscrição da entidade no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ;

V - prova de regularidade com as Fazendas Federal, Estadual, Distrital e Municipal e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, na forma da lei; e

VI - comprovante do exercício nos últimos três anos, pela entidade privada sem fins lucrativos, de atividades referentes à matéria objeto do convênio ou

contrato de repasse que pretenda celebrar com órgãos e entidades da administração pública federal.
....." (NR.

"Art. 4º A celebração de convênio ou contrato de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos será precedida de chamamento público a ser realizado pelo órgão ou entidade concedente, visando à seleção de projetos ou entidades que tornem mais eficaz o objeto do ajuste.
§ 1º Deverá ser dada publicidade ao chamamento público, inclusive ao seu resultado, especialmente por intermédio da divulgação na primeira página do sítio oficial do órgão ou entidade concedente, bem como no Portal dos Convênios.
§ 2º O Ministro de Estado ou o dirigente máximo da entidade da administração pública federal poderá, mediante decisão fundamentada, excepcionar a exigência prevista no **caput** nas seguintes situações:
I - nos casos de emergência ou calamidade pública, quando caracterizada situação que demande a realização ou manutenção de convênio ou contrato de repasse pelo prazo máximo de cento e oitenta dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação da vigência do instrumento;
II - para a realização de programas de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer sua segurança; ou
III - nos casos em que o projeto, atividade ou serviço objeto do convênio ou contrato de repasse já seja realizado adequadamente mediante parceria com a mesma entidade há pelo menos cinco anos e cujas respectivas prestações de contas tenham sido devidamente aprovadas". (NR)

"Art. 13. .....
§1º .....
III - Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
IV - Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União; e
V - Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça.
§ 2º .....
....." (NR)

Art. 2º O Decreto nº 6.170, de 2007, passa a vigorar acrescido dos seguintes dispositivos:

"Art. 3º-A. O cadastramento da entidade privada sem fins lucrativos no SICONV, no que se refere à comprovação do requisito constante do inciso VI do § 2º do art. 3º, deverá ser aprovado pelo órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela matéria objeto do convênio ou contrato de repasse que se pretenda celebrar". (NR)

"Art. 6º-A. Os convênios ou contratos de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos deverão ser assinados pelo Ministro de Estado ou pelo dirigente máximo da entidade da administração pública federal concedente.

Parágrafo único. O Ministro de Estado e o dirigente máximo da entidade da administração pública federal não poderão delegar a competência prevista no **caput**." (NR)

"Art. 13-A. Os órgãos e entidades da administração pública federal deverão registrar e manter atualizada no SICONV relação de todas as entidades privadas sem fins lucrativos aptas a receber transferências voluntárias de recursos por meio de convênios, contratos de repasse e termos de parceria.
§ 1º Serão consideradas aptas as entidades privadas sem fins lucrativos cujas exigências previstas no cadastramento tenham sido aprovadas pelo órgão ou entidade da administração pública federal.
§ 2º Deverá ser dada publicidade à relação de que trata o **caput** por intermédio da sua divulgação na primeira página do Portal dos Convênios." (NR)

"Art. 16-A. A vedação prevista no inciso IV do **caput** do art. 2º e as exigências previstas no inciso VI do § 2º do art. 3º e no art. 4º não se aplicam às transferências do Ministério da Saúde destinadas a serviços de saúde integrantes do Sistema Único de Saúde - SUS." (NR)

Art. 3º O Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 9º O órgão estatal responsável pela celebração do Termo de Parceria verificará previamente:
I - a validade da certidão de regularidade expedida pelo Ministério da Justiça, na forma do Regulamento;
II - o regular funcionamento da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público; e
III - o exercício pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público de atividades referentes à matéria objeto do Termo de Parceria nos últimos três anos." (NR)

"Art. 23. A escolha da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, para a celebração do Termo de Parceria, deverá ser feita por meio de publicação de edital de concursos de projetos pelo órgão estatal parceiro para obtenção de bens e serviços e para a realização de atividades, eventos, consultoria, cooperação técnica e assessoria.
§ 1º Deverá ser dada publicidade ao concurso de projetos, especialmente por intermédio da divulgação na primeira página do sítio oficial do órgão estatal responsável pelo Termo de Parceria, bem como no Portal dos Convênios a que se refere o art. 13 do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.
§ 2º O titular do órgão estatal responsável pelo Termo de Parceria poderá, mediante decisão fundamentada, excepcionar a exigência prevista no **caput** nas seguintes situações:
I - nos casos de emergência ou calamidade pública, quando caracterizada situação que demande a realização ou manutenção de Termo de Parceria pelo prazo máximo de cento e oitenta dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação da vigência do instrumento;

II - para a realização de programas de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer sua segurança; ou
III - nos casos em que o projeto, atividade ou serviço objeto do Termo de Parceria já seja realizado adequadamente com a mesma entidade há pelo menos cinco anos e cujas respectivas prestações de contas tenham sido devidamente aprovadas.
§ 3º Instaurado o processo de seleção por concurso, é vedado ao Poder Público celebrar Termo de Parceria para o mesmo objeto, fora do concurso iniciado." (NR)

Art. 4º O Decreto nº 3.100, de 1999, passa a vigorar acrescido dos seguintes dispositivos:

"Art. 9º-A. É vedada a celebração de Termo de Parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público que tenham, em suas relações anteriores com a União, incorrido em pelo menos uma das seguintes condutas:
I - omissão no dever de prestar contas;
II - descumprimento injustificado do objeto de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria;
III - desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos;
IV - ocorrência de dano ao Erário; ou
V - prática de outros atos ilícitos na execução de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria." (NR)

"Art. 31-A. O Termo de Parceria deverá ser assinado pelo titular do órgão estatal responsável por sua celebração, vedada a delegação de competência para esse fim." (NR)

"Art. 31-B. As exigências previstas no inciso III do **caput** do art. 9º e no art. 23 não se aplicam aos termos de parceria firmados pelo Ministério da Saúde voltados ao fomento e à realização de serviços de saúde integrantes do Sistema Único de Saúde - SUS." (NR)

Art. 5º Fica instituído Grupo de Trabalho com a finalidade de avaliar, rever e propor aperfeiçoamentos na legislação federal relativa à execução de programas, projetos e atividades de interesse público e às transferências de recursos da União mediante convênios, contratos de repasse, termos de parceria ou instrumentos congêneres.

Art. 6º O Grupo de Trabalho previsto no art. 5º será constituído por representantes dos seguintes órgãos e entidades:
I - Secretaria-Geral da Presidência da República, que o coordenará;
II - Casa Civil da Presidência da República;
III - Controladoria-Geral da União;
IV - Advocacia-Geral da União;
V - Ministério da Justiça;
VI - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
VII - Ministério da Fazenda; e
VIII - sete entidades sem fins lucrativos com atuação nacional.

§ 1º Os representantes dos órgãos previstos nos incisos I a VII do **caput** serão indicados pelos Ministros de Estado dos respectivos órgãos e designados pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República.

§ 2º As entidades referidas no inciso VIII do **caput** serão indicadas pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, que designará os respectivos representantes em ato próprio.

§ 3º A participação no Grupo de Trabalho será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

§ 4º Ato do Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República disporá sobre a organização e funcionamento do Grupo de Trabalho, cujas atividades deverão ser concluídas até noventa dias após a designação de que trata o § 1º.

~~Art. 7º O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão deverá, em noventa dias a partir da data de publicação deste Decreto, realizar no SICONV as adaptações necessárias ao cumprimento do disposto nos arts. 3º-A e 13-A do Decreto nº 6.170, de 2007.~~

Art. 7º O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão deverá, até 16 de janeiro de 2012, disponibilizar no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV as adaptações necessárias ao cumprimento do disposto nos arts. 3º-A e 13-A do Decreto nº 6.170, de 2007. (Redação pelo Decreto nº 7.641, de 2011)

Parágrafo único. Até a data prevista no **caput**, o comprovante exigido no inciso VI do § 2º do art. 3º e a aprovação de que trata o art. 3º-A, ambos do Decreto nº 6.170, de 2007, serão apresentados apenas na forma física, nos autos do processo. (Incluído pelo Decreto nº 7.641, de 2011)

Art. 8º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 16 de setembro de 2011; 190º da Independência e 123º da República.

DILMA ROUSSEFF
José Eduardo Cardozo
Miriam Belchior
Gilberto Carvalho
Jorge Hage Sobrinho

Este texto não substitui o publicado no DOU de 19.9.2011 e republicado em 20.9.2010

*

DECRETO Nº 7.641, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2011.

Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse; altera o Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011; e estabelece prazos para implantação de funcionalidades no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º O Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, passa a vigorar acrescido do seguinte dispositivo:

> "Art. 18-B. A partir de 16 de janeiro de 2012, todos os órgãos e entidades que realizem transferências de recursos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União por meio de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria, ainda não interligadas ao SICONV, deverão utilizar esse sistema.
>
> Parágrafo único. Os órgãos e entidades que possuam sistema próprio de gestão de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria deverão promover a integração eletrônica dos dados relativos às suas transferências ao SICONV, passando a realizar diretamente nesse sistema os procedimentos de liberação de recursos, acompanhamento e fiscalização, execução e prestação de contas." (NR)

Art. 2º O art. 7º do Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011, passa a vigorar com as seguintes alterações:

> "Art. 7º O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão deverá, até 16 de janeiro de 2012, disponibilizar no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV as adaptações necessárias ao cumprimento do disposto nos arts. 3º-A e 13-A do Decreto nº 6.170, de 2007.
>
> Parágrafo único. Até a data prevista no **caput**, o comprovante exigido no inciso VI do § 2º do art. 3º e a aprovação de que trata o art. 3º-A, ambos do Decreto nº 6.170, de 2007, serão apresentados apenas na forma física, nos autos do processo." (NR)

Art. 3º Ficam estabelecidos os prazos para implantação, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, das seguintes funcionalidades no SICONV:

I - até 16 de janeiro de 2012: Acompanhamento e Fiscalização;

II - até 2 de maio de 2012: Chamamento Público, Módulo Específico para Termos de Parceria, Cotação Prévia de Preços para as Entidades Privadas sem Fins Lucrativos e Tomada de Contas Especial; e

III - até 30 de julho de 2012: Ordem Bancária de Transferências Voluntárias.

Parágrafo único. Para os efeitos deste Decreto, considera-se Ordem Bancária de Transferências Voluntárias a minuta da ordem bancária de pagamento de despesa do

convênio, termo de parceria ou contrato de repasse encaminhada virtualmente pelo SICONV ao Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI, mediante autorização do Gestor Financeiro e do Ordenador de Despesa do convenente, ambos previamente cadastrados no SICONV, para posterior envio, pelo próprio SIAFI, à instituição bancária que efetuará o crédito na conta corrente do beneficiário final da despesa.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 12 de dezembro de 2011; 190º da Independência e 123º da República.

DILMA ROUSSEFF
Guido Mantega
Miriam Belchior
Jorge Hage Sobrinho

Este texto não substitui o publicado no DOU de 13.12.2011

*

DECRETO Nº 8.242, DE 23 DE MAIO DE 2014

Regulamenta a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social e sobre procedimentos de isenção das contribuições para a seguridade social.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, **caput**, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, e na Lei nº12.868, de 15 de outubro de 2013,

DECRETA:

Art. 1º A certificação das entidades beneficentes de assistência social será concedida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação e que atendam ao disposto na Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, e neste Decreto.

Art. 2º Para obter a certificação, as entidades deverão obedecer ao princípio da universalidade do atendimento e às exigências da Lei nº 12.101, de 2009, e deste Decreto, vedado o direcionamento de suas atividades exclusivamente a seus associados ou a categoria profissional.

TÍTULO I
DA CERTIFICAÇÃO

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS

Seção I
Da Certificação e da Renovação

Art. 3º A certificação ou sua renovação será concedida à entidade que demonstre, no exercício fiscal anterior ao do requerimento, o cumprimento do disposto nos Capítulos I a IV deste Título, isolada ou cumulativamente, conforme sua área de atuação, e que apresente os seguintes documentos:

I - comprovante de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ;

II - cópia da ata de eleição dos dirigentes e do instrumento comprobatório de representação legal, quando for o caso;

III - cópia do ato constitutivo registrado, que demonstre o cumprimento dos requisitos previstos no art. 3º da Lei nº 12.101, de 2009;

IV - relatório de atividades desempenhadas no exercício fiscal anterior ao requerimento, destacando informações sobre o público atendido e os recursos envolvidos;

V - balanço patrimonial;

VI - demonstração das mutações do patrimônio líquido;

VII - demonstração dos fluxos de caixa; e

VIII - demonstração do resultado do exercício e notas explicativas, com receitas e despesas segregadas por área de atuação da entidade, se for o caso.

§ 1º Será certificada, na forma deste Decreto, a entidade legalmente constituída e em funcionamento regular há, pelo menos, doze meses, imediatamente anteriores à data de apresentação do requerimento.

§ 2º Em caso de necessidade local atestada pelo gestor do Sistema Único de Saúde - SUS ou do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, o período de cumprimento dos requisitos de que trata este artigo poderá ser reduzido se a entidade for prestadora de serviços por meio de contrato, convênio ou instrumento congênere celebrado com o gestor do sistema.

§ 3º A entidade certificada deverá atender às exigências previstas nos Capítulos I a IV deste Título, conforme sua área de atuação, durante todo o período de validade da certificação, sob pena de cancelamento da certificação a qualquer tempo.

§ 4º As demonstrações contábeis a que se referem os incisos V a VIII do **caput** serão relativas ao exercício fiscal anterior ao do requerimento da certificação e elaboradas por profissional legalmente habilitado, atendidas as normas do Conselho Federal de Contabilidade.

§ 5º As entidades de que trata o art. 1º cuja receita bruta anual for superior ao limite máximo estabelecido no inciso II do **caput** do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, deverão submeter sua escrituração a auditoria independente realizada por instituição credenciada junto ao Conselho Regional de Contabilidade.

§ 6º Na apuração da receita bruta anual, para fins do § 5º, também serão computadas as doações e as subvenções recebidas ao longo do exercício fiscal, em todas as atividades realizadas.

§ 7º As entidades que prestam serviços exclusivamente na área de assistência social e as indicadas no inciso I do § 2º do art. 38 ficam dispensadas da apresentação dos documentos referidos nos incisos V a VII do **caput**.

Art. 4º Os requerimentos de concessão da certificação e de sua renovação deverão ser protocolados junto aos Ministérios da Saúde, da Educação ou do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, conforme a área de atuação preponderante da entidade, acompanhados dos documentos necessários à sua instrução, nos termos deste Decreto.

§ 1º Os requerimentos deverão ser analisados, de acordo com a ordem cronológica de seu protocolo, no prazo de até seis meses, salvo em caso de necessidade de diligência devidamente justificada, na forma do § 2º.

§ 2º Para fins de complementação de documentação, será permitida uma única diligência por cada Ministério, considerando a área de atuação da entidade, a ser por ela atendida no prazo de trinta dias, contado da data da notificação e prorrogável uma vez, por igual período.

§ 3º O não atendimento pela entidade à diligência para complementação da documentação implicará o indeferimento do requerimento pelo Ministério certificador.

§ 4º Os Ministérios a que se refere o **caput** poderão solicitar esclarecimentos e informações aos órgãos públicos e à entidade interessada, sem prejuízo da diligência de que trata o § 2º, desde que relevantes para a tomada de decisão sobre o requerimento.

§ 5º A decisão sobre o requerimento de concessão da certificação ou de sua renovação deverá ser publicada no Diário Oficial da União e na página do Ministério certificador, na internet, sem prejuízo de comunicação às entidades, por escrito ou em meio eletrônico.

§ 6º Os requerimentos de concessão da certificação ou de sua renovação deverão ser apresentados em formulário próprio a ser definido em ato específico de cada um dos Ministérios referidos no **caput**.

§ 7º Os requerimentos de que trata este artigo serão considerados recebidos a partir da data de seu protocolo, em sistema informatizado próprio com acesso pela internet.

§ 8º Os Ministérios a que se refere o **caput** deverão adotar sistemas padronizados de protocolo, contendo, no mínimo, os dados sobre o nome da entidade, seu número de inscrição no CNPJ, os documentos obrigatórios previstos no art. 3º e a especificação dos seus efeitos quando se tratar de requerimento de renovação, de acordo com o disposto no art. 8º.

Art. 5º As certificações concedidas a partir da publicação da Lei nº 12.868, de 15 de outubro de 2013, terão prazo de três anos, contado da data da publicação da decisão de deferimento.

§ 1º As certificações que forem renovadas a partir da publicação da Lei nº 12.868, de 2013, terão prazo de cinco anos, contado da data da publicação da decisão de deferimento, para as entidades que tenham receita bruta anual igual ou inferior a um milhão de reais.

§ 2º Na apuração da receita bruta anual:

I - serão computadas as doações e as subvenções recebidas ao longo do exercício, em todas as atividades realizadas; e

II - será considerada a documentação relativa ao ano-calendário anterior ao do requerimento da certificação.

Art. 6º Para os requerimentos de renovação da certificação protocolados no prazo previsto no § 1º do art. 24 da Lei nº 12.101, de 2009, o efeito da decisão contará:

I - do término da validade da certificação anterior, se a decisão for favorável; ou

II - da data de publicação da decisão de indeferimento.

Art. 7º Os requerimentos de renovação protocolados após o prazo previsto no § 1º do art. 24 da Lei nº 12.101, de 2009, serão considerados como requerimentos para concessão da certificação.

Parágrafo único. A entidade não será beneficiada pela isenção do pagamento das contribuições de que tratam os arts. 22 e 23 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, no período compreendido entre o término da validade da certificação anterior e a data de publicação da decisão, favorável ou desfavorável.

Art. 8º O protocolo do requerimento de renovação da certificação será considerado prova da certificação até o julgamento do seu processo pelo Ministério certificador.

§ 1º O disposto no **caput** aplica-se aos requerimentos de renovação da certificação redistribuídos nos termos do art. 35 da Lei nº 12.101, de 2009, assegurado às entidades interessadas o fornecimento de cópias dos protocolos.

§ 2º O disposto no **caput** não se aplica aos requerimentos de renovação da certificação protocolados fora do prazo legal ou com certificação anterior tornada sem efeito por qualquer motivo.

§ 3º A validade e a tempestividade do protocolo serão confirmadas pelo interessado mediante consulta da tramitação processual do requerimento na página do Ministério certificador na internet ou, na impossibilidade, por certidão expedida pelo Ministério certificador.

Art. 9º As informações sobre a tramitação dos processos administrativos que envolvam a concessão de certificação, sua renovação ou seu cancelamento deverão ser disponibilizadas na página do Ministério certificador na internet.

Seção II
Da Entidade com Atuação em mais de uma Área

Art. 10. A entidade que atuar em mais de uma das áreas a que se refere o art. 1º deverá requerer a concessão da certificação ou sua renovação junto ao Ministério certificador da sua área de atuação preponderante, sem prejuízo da comprovação dos requisitos exigidos para as demais áreas.

§ 1º A atividade econômica principal constante do CNPJ deverá corresponder ao principal objeto de atuação da entidade, verificado nos documentos apresentados nos termos do art. 3º, sendo preponderante a área na qual a entidade realiza a maior parte de suas despesas.

§ 2º A área de atuação preponderante da entidade será verificada pelo Ministério certificador que receber o requerimento, na forma indicada no § 1º, antes da análise dos requisitos exigidos para sua concessão ou sua renovação.

§ 3º Na hipótese de recebimento de requerimento por Ministério sem competência pela certificação na área de atuação preponderante da entidade, este será encaminhado ao Ministério certificador competente, considerada a data do protocolo inicial para fins de comprovação de sua tempestividade.

§ 4º Os requerimentos das entidades de que trata o inciso I do § 2º do art. 18 da Lei nº 12.101, de 2009, serão analisados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, observados os requisitos exigidos na referida Lei e neste Decreto, salvo quando atuarem exclusivamente nas áreas de saúde ou de educação.

Art. 11. O requerimento de concessão da certificação ou de sua renovação protocolado em mais de um Ministério pela mesma entidade será analisado de acordo com a ordem cronológica do Ministério certificador competente na área de atuação preponderante da entidade.

Art. 12. As entidades de que trata esta Seção deverão manter escrituração contábil com registros segregados de modo a evidenciar o seu patrimônio, as suas receitas, os custos e despesas de cada área de atuação, conforme normas do Conselho Federal de Contabilidade.

Parágrafo único. Os registros de atos e fatos devem ser segregados por área de atuação da entidade e obedecer aos critérios específicos de cada área, a fim de possibilitar a comprovação dos requisitos para sua certificação como entidade beneficente de assistência social.

Art. 13. A concessão da certificação ou renovação de entidade com atuação em mais de uma das áreas referidas no art. 1º dependerá da manifestação dos demais Ministérios certificadores competentes nas respectivas áreas de atuação.

§ 1º O requerimento de concessão da certificação ou de sua renovação deverá ser instruído com os documentos previstos neste Decreto para certificação em cada uma das áreas de atuação da entidade.

§ 2º Recebido o requerimento de concessão da certificação ou de sua renovação, o Ministério certificador competente na área de atuação preponderante da entidade consultará os demais Ministérios interessados, que se manifestarão no prazo de trinta dias, prorrogável por igual período, sobre o cumprimento dos requisitos nas suas respectivas áreas.

§ 3º O requerimento deverá ser analisado pelos Ministérios certificadores interessados e somente será deferido se constatado o cumprimento dos requisitos

previstos na Lei nº 12.101, de 2009, e neste Decreto, para cada uma de suas áreas de atuação.

§ 4º As entidades com atuação preponderante nas áreas de educação ou de saúde deverão, para fins de comprovação dos requisitos no âmbito da assistência social, demonstrar:

I - a inscrição das ações assistenciais junto aos Conselhos municipal ou distrital de assistência social onde desenvolvam suas ações;

II - que as ações e serviços socioassistenciais atendem aos requisitos previstos no art. 18 da Lei nº 12.101, de 2009, e neste Decreto; e

III - que suas ações socioassistenciais integram o sistema de cadastro nacional de entidades e organizações de assistência social de que trata o inciso XI do **caput** do art. 19 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

Seção III
Do Recurso contra a Decisão de Indeferimento da Certificação

Art. 14. Da decisão que indeferir o requerimento de concessão ou renovação ou que cancelar a certificação caberá recurso no prazo de trinta dias, contado da data de sua publicação.

§ 1º O recurso será dirigido à autoridade certificadora que, se não reconsiderar a decisão no prazo de dez dias, encaminhará ao Ministro de Estado para julgamento, no prazo de sessenta dias.

§ 2º Na hipótese de interposição de recurso pelas entidades referidas no art. 10, a autoridade certificadora, sempre que necessário, consultará os demais Ministérios competentes pela certificação nas áreas de atuação não preponderantes, que se manifestarão no prazo de quinze dias, interrompendo o prazo de dez dias previsto no § 1º.

§ 3º O recurso poderá abranger questões de legalidade e mérito.

§ 4º Após o recebimento do recurso pelo Ministro de Estado, será aberto prazo de quinze dias, que suspenderá o prazo de sessenta dias previsto no § 1º, para manifestação, por meio eletrônico, da sociedade civil, não sendo admitidas manifestações encaminhadas sem a identificação do autor.

§ 5º O recurso protocolado fora do prazo previsto no **caput** não será admitido.

§ 6º O disposto no **caput** não impede o lançamento do crédito tributário correspondente.

§ 7º Se o lançamento a que se refere o § 6º for impugnado em razão de questionamentos sobre os requisitos de certificação, a autoridade julgadora da impugnação aguardará o julgamento do recurso de que trata o **caput**, e o crédito tributário permanecerá suspenso nesse período.

§ 8º O sobrestamento de que trata o § 7º não impede o trâmite do respectivo processo administrativo fiscal ou de outro relativo a lançamento efetuado por descumprimento de requisito de que trata o art. 46.

§ 9º O Ministério certificador comunicará o resultado do julgamento do recurso de que trata o **caput** à Secretaria da Receita Federal do Brasil até o quinto dia útil do mês subsequente à decisão.

§ 10. Na hipótese do § 7º, caso o lançamento esteja fundamentado em descumprimento de requisitos de certificação, o crédito tributário por ele constituído:

I - será extinto, se o julgamento do recurso de que trata o **caput** for favorável à entidade; ou

II - será exigido na forma do Processo Administrativo Fiscal, disciplinado pelo Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, se o julgamento for desfavorável à entidade.

A FACE PRIVADA NA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Seção IV
Da Supervisão e do Cancelamento da Certificação

Art. 15. Compete aos Ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome supervisionar as entidades certificadas e zelar pela manutenção do cumprimento dos requisitos necessários à certificação, podendo, a qualquer tempo, determinar a apresentação de documentos, a realização de auditorias ou o cumprimento de diligências.

§ 1º Cada Ministério certificador regulamentará os procedimentos e os prazos para a realização da supervisão às entidades.

§ 2º Sem prejuízo das representações a que se refere o art. 17, o Ministério certificador competente poderá, de ofício, determinar a apuração de indícios de irregularidades no cumprimento da Lei nº 12.101, de 2009, ou deste Decreto.

Art. 16. A autoridade competente para a certificação determinará o seu cancelamento, a qualquer tempo, caso constate o descumprimento dos requisitos necessários à sua obtenção.

§ 1º A certificação será cancelada a partir da ocorrência do fato que ensejou o descumprimento dos requisitos necessários à sua concessão ou manutenção, após processo iniciado de ofício pela autoridade a que se refere o **caput** ou por meio de representação, aplicado, em ambas as hipóteses, o procedimento previsto no art. 17.

§ 2º O Ministério competente pela certificação na área de atuação não preponderante deverá supervisionar as entidades em sua área, devendo notificar a autoridade certificadora sobre o descumprimento dos requisitos necessários à manutenção da certificação, para que promova seu cancelamento, nos termos deste artigo.

§ 3º A autoridade de que trata o **caput** deverá comunicar o cancelamento à Secretaria da Receita Federal do Brasil, até o quinto dia útil do mês subsequente ao cancelamento da certificação.

Seção V
Da Representação

Art. 17. Verificada a prática de irregularidade pela entidade certificada, são competentes para representar, motivadamente, ao Ministério certificador, sem prejuízo das atribuições do Ministério Público:

I - o gestor municipal, distrital ou estadual do SUS ou do SUAS e o gestor da educação municipal, distrital ou estadual;

II - a Secretaria da Receita Federal do Brasil;

III - os conselhos de acompanhamento e controle social previstos na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e os Conselhos de Assistência Social e de Saúde; e

IV - o Tribunal de Contas da União.

§ 1º A representação será realizada por meio eletrônico ou físico e deverá conter a qualificação do seu autor, a descrição dos fatos a serem apurados e, sempre que possível, a documentação e as informações para o esclarecimento do pedido.

§ 2º Caberá ao Ministério certificador:

I - comunicar a formalização de representação à Secretaria da Receita Federal do Brasil até o quinto dia útil do mês subsequente, salvo se esta figurar como parte na representação;

II - solicitar ao autor da representaçãoque complemente as informações apresentadas, no prazo de dez dias, quando necessário;

III - notificar a entidade certificada para que, no prazo de trinta dias, apresente defesa;

IV - solicitar, caso a representação aponte indícios de irregularidades referentes às áreas de atuação não preponderantes da entidade certificada, que os Ministérios competentes pela certificação nessas áreas se manifestem, no prazo de trinta dias; e

V - analisar e decidir sobre a representação, no prazo de trinta dias, contado:

a) da apresentação de defesa; ou

b) do termo final do prazo de que trata o inciso II sem apresentação de complementação das informações solicitadas.

§ 3º O Ministério certificador poderá arquivar a representação no caso de insuficiência ou de não apresentação das informações solicitadas na forma do inciso II do § 2º .

§ 4º Os processos de requerimento de renovação da certificação e de representação, que estejam em tramitação concomitante, deverão ser julgados simultaneamente.

§ 5º Da decisão que julgar procedente a representação, cabe recurso por parte da entidade certificada ao Ministro de Estado do Ministério certificador, no prazo de trinta dias, contado de sua notificação, na forma do art. 14.

§ 6º Indeferido o recurso ou decorrido o prazo para sua apresentação pela entidade certificada, o Ministério certificador cancelará a certificação e dará ciência do fato à Secretaria da Receita Federal do Brasil, até o quinto dia útil do mês subsequente à publicação da sua decisão.

§ 7º Julgada improcedente a representação, será dada ciência à Secretaria da Receita Federal do Brasil, e o processo correspondente será arquivado.

§ 8º A decisão final sobre o recurso de que trata o § 5º deverá ser prolatada em até noventa dias, contados da data do seu recebimento pelo Ministro de Estado.

§ 9º A entidade e o autor da representação serão comunicados sobre o resultado do julgamento da representação, por ofício da autoridade julgadora, acompanhado de cópia da decisão.

CAPÍTULO II
DA CERTIFICAÇÃO DAS ENTIDADES DE SAÚDE

Art. 18. Compete ao Ministério da Saúde conceder ou renovar a certificação das entidades beneficentes de assistência social da área de saúde que preencherem os requisitos previstos na Lei nº 12.101, de 2009, e neste Decreto.

Parágrafo único. Consideram-se entidades beneficentes de assistência social na área de saúde aquelas que atuem diretamente na atenção à saúde.

Art. 19. O requerimento de concessão ou renovação da certificação de entidade que atue na área da saúde deverá ser protocolado junto ao Ministério da Saúde, em sistema próprio, acompanhado dos seguintes documentos:

I - aqueles previstos no art. 3º;

II - cópia da proposta de oferta da prestação de serviços ao SUS no percentual mínimo de sessenta por cento, efetuada pelo responsável legal da entidade ao gestor local do SUS, protocolada junto à Secretaria de Saúde respectiva; e

III - cópia do contrato, convênio ou instrumento congênere firmado com o gestor do SUS.

§ 1º Caso não haja interesse do gestor do SUS na contratação dos serviços de saúde ofertados pela entidade ou havendo contratação abaixo do percentual mínimo a que se refere o inciso II do **caput** do art. 4º da Lei nº 12.101, de 2009, a entidade de saúde instruirá seu requerimento com:

I - os documentos previstos nos incisos I a III do **caput**, se for o caso;

II - declaração fornecida pelo gestor do SUS que ateste a ausência de interesse; e

III - demonstrativo contábil que comprove a aplicação de percentual em gratuidade, na forma do disposto no art. 8º da Lei nº 12.101, de 2009.

§ 2º A entidade de saúde de reconhecida excelência que optar por realizar projetos de apoio ao desenvolvimento institucional do SUS, nos termos do art. 11 da Lei nº 12.101, de 2009, deverá apresentar os documentos previstos no inciso I do **caput**, além dos seguintes:

I - portaria de reconhecimento de excelência para apresentação de projetos de apoio ao desenvolvimento institucional do SUS, editada pelo Ministério da Saúde;

II - cópia do ajuste ou convênio celebrado com o Ministério da Saúde e dos termos aditivos, se houver;

III - demonstrações contábeis e financeiras submetidas a parecer conclusivo de auditor independente, legalmente habilitado junto ao Conselho Regional de Contabilidade;

IV - resumo da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e Informações à Previdência Social;

V - declaração fornecida pelo gestor do SUS atestando os resultados obtidos com a complementação prevista no § 4º do art. 11 da Lei nº 12.101, de 2009, para as entidades referidas no art. 24; e

VI - certidão, expedida por órgão competente do Ministério da Saúde, de aprovação dos relatórios finais referentes à execução dos projetos constantes do termo de ajuste ou convênio, e seus termos aditivos, relativos ao exercício fiscal anterior ao do requerimento, conforme regulamento vigente do Ministério da Saúde.

§ 3º O Ministério da Saúde poderá exigir a apresentação de outros documentos.

Art. 20. A prestação anual de serviços ao SUS no percentual mínimo de sessenta por cento será comprovada por meio dos registros das internações hospitalares e atendimentos ambulatoriais verificados nos sistemas de informações do Ministério da Saúde.

§ 1º Os atendimentos ambulatoriais e as internações hospitalares realizados pela entidade de saúde serão apurados de acordo com os seguintes critérios:

I - produção de internações hospitalares medida pela razão paciente-dia; e

II - produção de atendimentos ambulatoriais medida por quantidade de atendimentos.

§ 2º A produção da entidade de saúde que presta serviços exclusivamente na área ambulatorial será verificada apenas pelo critério estabelecido no inciso II do § 1º.

Art. 21. A entidade de saúde que aderir a programas e estratégias prioritárias definidas pelo Ministério da Saúde fará jus a índice percentual que será adicionado ao total da prestação de serviços ofertados ao SUS, observado o limite máximo de dez por cento, conforme estabelecido em ato do Ministro de Estado da Saúde, para fins de comprovação da prestação anual de serviços ao SUS, de acordo com o disposto no art. 20.

Art. 22. O atendimento do percentual mínimo de sessenta por cento de prestação de serviços ao SUS pode ser individualizado por estabelecimento ou pelo conjunto de

estabelecimentos de saúde da pessoa jurídica, desde que não abranja outra entidade com personalidade jurídica própria que seja por ela mantida.

Parágrafo único. Para fins de cumprimento do percentual previsto no **caput**, a entidade de saúde requerente poderá incorporar, no limite de dez por cento dos seus serviços, aqueles prestados ao SUS em estabelecimento a ela vinculado na forma do disposto no § 2º do art. 4º da Lei nº 12.101, de 2009.

Art. 23. Para os requerimentos de renovação de certificação, caso a entidade de saúde não cumpra a exigência constante do art. 20 no exercício fiscal anterior ao do requerimento, o Ministério da Saúde avaliará o cumprimento da exigência com base na média do total de prestação de serviços ao SUS pela entidade durante todo o período de certificação em curso, que deverá ser de, no mínimo, sessenta por cento.

§ 1º Para fins do disposto no **caput**, apenas será admitida a avaliação da entidade de saúde pelo Ministério da Saúde caso haja o cumprimento, no mínimo, de cinquenta por cento da prestação de serviços de que trata o art. 20 em cada um dos anos do período de sua certificação.

§ 2º A comprovação da prestação dos serviços ao SUS, conforme regulamento do Ministério da Saúde, será feita com base nas internações hospitalares, nos atendimentos ambulatoriais e nas ações prioritárias realizadas.

Art. 24. As entidades de saúde realizadoras de projetos de apoio ao desenvolvimento institucional do SUS que complementarem as atividades relativas aos projetos com a prestação de serviços gratuitos ambulatoriais e hospitalares deverão comprová-los mediante preenchimento dos sistemas de informações do Ministério da Saúde, com observação de não geração de créditos.

Art. 25. O valor dos recursos despendidos e o conteúdo das atividades desenvolvidas no âmbito dos projetos de apoio ao desenvolvimento institucional do SUS ou da prestação de serviços previstos no art. 24 deverão ser objeto de relatórios anuais encaminhados ao Ministério da Saúde para acompanhamento e fiscalização, sem prejuízo das atribuições dos órgãos de fiscalização tributária.

§ 1º Os relatórios previstos no **caput** deverão ser acompanhados de demonstrações contábeis e financeiras submetidas a parecer conclusivo de auditoria independente, realizada por instituição credenciada perante o Conselho Regional de Contabilidade.

§ 2º O cálculo do valor da isenção prevista no § 2º do art. 11 da Lei nº 12.101, de 2009, será realizado anualmente com base no exercício fiscal anterior.

§ 3º Tratando-se de requerimento de concessão, o recurso despendido pela entidade de saúde no projeto de apoio não poderá ser inferior ao valor das contribuições de que tratam os arts. 22 e 23 da Lei nº 8.212, de 1991, referente ao exercício fiscal anterior ao do requerimento.

§ 4º Caso os recursos despendidos nos projetos de apoio institucional não alcancem o valor da isenção usufruída, na forma do § 2º, a entidade deverá complementar a diferença até o término do prazo de validade de sua certificação.

§ 5º O disposto no § 4º alcança somente as entidades que tenham aplicado, no mínimo, setenta por cento do valor usufruído anualmente com a isenção nos projetos de apoio ao desenvolvimento institucional do SUS.

Art. 26. As instituições reconhecidas nos termos da legislação como prestadoras de serviços de atenção em regime residencial e transitório, incluídas as comunidades terapêuticas que prestem serviços ao SUS de atendimento e acolhimento a pessoas com

transtornos decorrentes do uso, abuso ou dependência de substância psicoativa, poderão ser certificadas desde que:

I - sejam qualificadas como entidades de saúde; e

II - comprovem a prestação de serviços de que trata o **caput**.

§ 1º O cumprimento dos requisitos estabelecidos nos incisos I e II do **caput** deverá observar os critérios definidos pelo Ministério da Saúde.

§ 2º A prestação dos serviços previstos no **caput** será pactuada com o gestor do SUS por meio de contrato, convênio ou instrumento congênere.

§ 3º O atendimento dos requisitos previstos neste artigo dispensa a observância das exigências previstas nos arts. 19 e 20.

Art. 27. Excepcionalmente, será admitida a certificação de entidade que atue exclusivamente na promoção da saúde sem exigência de contraprestação do usuário pelas ações e serviços de saúde realizados.

§ 1º A oferta da totalidade de ações e serviços sem contraprestação do usuário dispensa a observância das exigências previstas nos arts. 19 e 20.

§ 2º Para os fins do disposto no **caput**, a execução de ações e serviços de gratuidade em promoção da saúde será previamente pactuada por meio de contrato, convênio ou instrumento congênere com o gestor do SUS.

§ 3º Para efeito do disposto no **caput**, são consideradas ações e serviços de promoção da saúde as atividades voltadas para redução de risco à saúde, desenvolvidas em áreas como:

I - nutrição e alimentação saudável;

II - prática corporal ou atividade física;

III - prevenção e controle do tabagismo;

IV - prevenção ao câncer, ao vírus da imunodeficiência humana - HIV, às hepatites virais, à tuberculose, à hanseníase, à malária e à dengue;

V - redução da morbimortalidade em decorrência do uso abusivo de álcool e outras drogas;

VI - redução da morbimortalidade por acidentes de trânsito;

VII - prevenção da violência; e

VIII - redução da morbimortalidade nos diversos ciclos de vida.

§ 4º A entidade interessada encaminhará o requerimento de certificação e anexará os demonstrativos contábeis de que trata o art. 3º, os documentos e outras informações estabelecidas em ato do Ministério da Saúde.

Art. 28. Excepcionalmente será admitida a certificação de entidades que prestem serviços de atenção em regime residencial e transitório, incluídas as comunidades terapêuticas, que executem exclusivamente ações de promoção da saúde voltadas para pessoas com transtornos decorrentes do uso, abuso ou dependência de drogas, desde que comprovem a aplicação de, no mínimo, vinte por cento de sua receita bruta em ações de gratuidade.

§ 1º Para fins do cálculo de que trata o **caput**, as receitas provenientes de subvenção pública e as despesas decorrentes não devem incorporar a receita bruta e o percentual aplicado em ações de gratuidade.

§ 2º A execução das ações de gratuidade em promoção da saúde será previamente pactuada com o gestor do SUS, por meio de contrato, convênio ou instrumento congênere.

§ 3º O atendimento dos requisitos previstos neste artigo dispensa a observância das exigências previstas nos arts. 19 e 20.

§ 4º A entidade interessada encaminhará o requerimento de certificação e anexará os demonstrativos contábeis de que trata o art. 3º, os documentos e outras informações estabelecidas em ato do Ministério da Saúde.

CAPÍTULO III
DA CERTIFICAÇÃO DAS ENTIDADES DE EDUCAÇÃO

Art. 29. Compete ao Ministério da Educação conceder ou renovar a certificação das entidades beneficentes de assistência social da área de educação que preencherem os requisitos previstos na Lei nº 12.101, de 2009, e neste Decreto.

Art. 30. Para os fins de concessão da certificação ou de sua renovação, a entidade de educação deverá observar o disposto nos arts. 13, 13-A e 13-B da Lei nº 12.101, de 2009.

§ 1º A adequação às diretrizes e metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação - PNE será demonstrada por meio de plano de atendimento que comprove a concessão de bolsas, eventuais benefícios complementares e projetos e atividades para a garantia da educação básica em tempo integral, submetido à aprovação do Ministério da Educação.

§ 2º O plano de atendimento referido no § 1º constitui-se na descrição da concessão de bolsas, eventuais benefícios complementares e projetos e atividades para a garantia da educação básica em tempo integral desenvolvidos pela entidade para cumprimento do previsto nos arts.13, 13-A e 13-B da Lei nº 12.101, de 2009, e no planejamento destas ações para todo o período de vigência da certificação a ser concedida ou renovada.

§ 3º O Ministério da Educação analisará o plano de atendimento visando ao cumprimento das metas do PNE, de acordo com as diretrizes estabelecidas na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e segundo critérios de qualidade e prioridade por ele definidos, reservando-se o direito de determinar adequações, propondo medidas a serem implementadas pela entidade em prazo a ser fixado, sob pena de indeferimento do requerimento ou cancelamento da certificação.

§ 4º Todas as bolsas de estudos a serem computadas como aplicação em gratuidade pela entidade deverão ser informadas ao Censo da Educação Básica e ao Censo da Educação Superior, conforme definido pelo Ministério da Educação.

§ 5º O número total de bolsas de estudo, eventuais benefícios complementares e projetos e atividades para a garantia da educação básica em tempo integral deverão estar previstos no plano de atendimento, de forma discriminada.

§ 6º Para fins de cumprimento do disposto nos arts. 13, 13-A e 13-B da Lei nº 12.101, de 2009, serão computadas as matrículas da educação profissional oferecidas em consonância com a Lei nº 9.394, de 1996, com a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, e com o Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004, na forma definida pelo Ministério da Educação.

§ 7º Para fins de cumprimento do disposto no art. 13 da Lei nº 12.101, de 2009, serão computadas as matrículas da educação de jovens e adultos oferecidas em consonância com a Lei nº 9.394, de 1996.

Art. 31. O Ministério da Educação estabelecerá as definições necessárias ao cumprimento das proporções de bolsas de estudo, benefícios complementares e projetos e atividades para a garantia da educação básica em tempo integral, previstas nos arts. 13, 13-A e 13-B da Lei nº 12.101, de 2009.

Art. 32. As entidades de educação que prestem serviços integralmente gratuitos deverão:

I - garantir a observância da proporção de, no mínimo, um aluno cuja renda familiar mensal **per capita** não exceda o valor de um salário-mínimo e meio para cada cinco alunos matriculados; e

II - adotar e observar, no que couber, os critérios de seleção e as proporções previstas na Seção II do Capítulo II da Lei nº 12.101, de 2009, considerado o número total de alunos matriculados.

Art. 33. As entidades de educação deverão selecionar os alunos a serem beneficiados pelas bolsas previstas nos arts. 13, 13-A e 13-B da Lei nº 12.101, de 2009, a partir do perfil socioeconômico e dos seguintes critérios:

I - proximidade da residência;

II - sorteio; e

III - outros critérios contidos no plano de atendimento da entidade, a que se refere o § 1º do art. 30.

§ 1º Na hipótese de adoção dos critérios previstos no inciso III do **caput**, as entidades de educação deverão oferecer igualdade de condições para acesso e permanência aos alunos beneficiados pelas bolsas de estudo, eventuais benefícios complementares e projetos e atividades para a garantia da educação básica em tempo integral.

§ 2º O Ministério da Educação poderá determinar a reformulação dos critérios de seleção de alunos beneficiados constantes do plano de atendimento da entidade previsto no § 1º do art. 30, quando julgados incompatíveis com as finalidades da Lei nº 12.101, de 2009, sob pena de indeferimento do requerimento de certificação ou de sua renovação.

Art. 34. No ato de concessão da certificação ou de sua renovação, as entidades de educação que não tenham concedido o número mínimo de bolsas previsto nos arts. 13, 13-A e 13-B da Lei nº 12.101, de 2009, poderão compensar o número de bolsas devido nos três exercícios subsequentes com acréscimo de vinte por cento sobre o percentual não atingido ou o número de bolsas não concedido, mediante a assinatura de Termo de Ajuste de Gratuidade, nas condições estabelecidas pelo Ministério da Educação.

§ 1º Após a publicação da decisão relativa ao julgamento do requerimento de concessão da certificação ou de sua renovação na primeira instância administrativa, as entidades de educação a que se refere o **caput** poderão requerer a assinatura do Termo de Ajuste de Gratuidade no prazo improrrogável de trinta dias.

§ 2º O descumprimento do Termo de Ajuste de Gratuidade implicará o cancelamento da certificação da entidade em relação a todo o seu período de validade.

§ 3º O Termo de Ajuste de Gratuidade poderá ser celebrado uma única vez.

§ 4º As bolsas de pós-graduação **stricto sensu** poderão integrar o percentual de acréscimo de compensação de vinte por cento, desde que se refiram a áreas de formação definidas pelo Ministério da Educação.

Art. 35. Os requerimentos de concessão ou de renovação de certificação de entidades de educação ou com atuação preponderante na área de educação deverão ser instruídos com os seguintes documentos:

I - da mantenedora: aqueles previstos no art. 3º; e

II - da instituição de educação:

a) ato de credenciamento regularmente expedido pelo órgão normativo do sistema de ensino;

b) relação de bolsas de estudo, eventuais benefícios complementares e projetos e atividades para a garantia da educação básica em tempo integral, com identificação precisa de cada um dos beneficiários;

c) plano de atendimento, na forma definida pelo art. 30, durante o período pretendido de vigência da certificação;

d) regimento ou estatuto; e

e) identificação dos integrantes do corpo dirigente, com descrição de suas experiências acadêmicas e administrativas.

§ 1º O requerimento será analisado em relação ao cumprimento do número mínimo de bolsas de estudo a serem concedidas e,quanto ao conteúdo do plano de atendimento, será verificado o cumprimento das metas do PNE, de acordo com as diretrizes e os critérios de prioridade definidos pelo Ministério da Educação.

§ 2º O requerimento de renovação de certificação deverá ser acompanhado de relatório de atendimento às metas definidas no plano de atendimento precedente.

Art. 36. Sem prejuízo do prazo de validade da certificação, a entidade deverá apresentar relatórios anuais, contendo informações sobre o preenchimento das bolsas de estudo e do atendimento às metas previstas no plano de atendimento vigente, no prazo e forma definidos pelo Ministério da Educação.

CAPÍTULO IV
DA CERTIFICAÇÃO DAS ENTIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Art. 37. Compete ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome conceder ou renovar a certificação das entidades beneficentes de assistência social da área de assistência social que preencherem os requisitos previstos na Lei nº 12.101, de 2009, e neste Decreto.

Art. 38. Poderão ser certificadas as entidades de assistência social que prestam serviços ou executam programas ou projetos socioassistenciais, de forma gratuita, continuada e planejada, e sem discriminação de seus usuários.

§ 1º Consideram-se entidades de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento ou assessoramento aos beneficiários abrangidos pela Lei nº 8.742, de 1993, ou atuam na defesa e garantia de seus direitos, nos termos do art. 3º da referida lei.

§ 2º Observado o disposto no **caput** e no § 1º, também são consideradas entidades de assistência social:

I - as que prestam serviços ou ações socioassistenciais, sem qualquer exigência de contraprestação dos usuários, com o objetivo de habilitação e reabilitação da pessoa com deficiência e de promoção da sua inclusão à vida comunitária, no enfrentamento dos limites existentes para as pessoas com deficiência, de forma articulada ou não com ações educacionais ou de saúde, observado o disposto no § 4º do art. 10;

II - as de que trata o inciso II do **caput** do art. 430 do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, Consolidação das Leis do Trabalho, desde que os programas de aprendizagem de adolescentes, jovens ou pessoas com deficiência sejam prestados com a finalidade de promover a integração ao mercado de trabalho, nos termos da Lei nº 8.742, de 1993, observadas as ações protetivas previstas na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990; e

III - as que realizam serviço de acolhimento institucional provisório de pessoas e de seus acompanhantes, que estejam em trânsito e sem condições de autossustento, durante o tratamento de doenças graves fora da localidade de residência.

§ 3º Observado o disposto no **caput** e no § 1º deste artigo e no art. 39, exceto a exigência de gratuidade, as entidades referidas no art. 35 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, poderão ser certificadas, com a condição de que eventual cobrança de

participação do idoso no custeio da entidade se dê nos termos e limites do § 2º do art. 35 da Lei nº 10.741, de 2003.

Art. 39. Para obter a concessão da certificação ou sua renovação, além da documentação prevista no art. 3º, a entidade de assistência social deverá demonstrar:

I - natureza, objetivos e público-alvo compatíveis com a Lei nº 8.742, de 1993, e o Decreto nº 6.308, de 14 de dezembro de 2007;

II - inscrição no Conselho de Assistência Social Municipal ou do Distrito Federal, de acordo com a localização de sua sede ou do Município em que concentre suas atividades, nos termos do art. 9º da Lei nº 8.742, de 1993; e

III - inclusão no cadastro nacional de entidades e organizações de assistência social de que trata o inciso XI do caput do art. 19 da Lei nº 8.742, de 1993, na forma definida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 40. A comprovação do vínculo da entidade de assistência social ao SUAS, conforme o §1º do art. 6º-B da Lei nº 8.742, de 1993, é condição suficiente para a obtenção da certificação.

§ 1º A verificação do vínculo da entidade de assistência social ocorrerá no sistema de cadastro nacional de entidades e organizações de assistência social de que trata o inciso XI do caput do art. 19 da Lei nº 8.742, de 1993, na forma definida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§ 2º A certificação de entidade de assistência social vinculada ao SUAS não é automática e depende da formalização de prévio requerimento, inclusive para sua renovação, na forma do art. 4º.

CAPÍTULO V
DA TRANSPARÊNCIA

Art. 41. Os Ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome deverão manter cadastro das entidades sem fins lucrativos, beneficentes ou não, atuantes em suas áreas e tornar suas informações disponíveis para consulta pública em suas páginas na internet.

§ 1º O cadastro das entidades beneficentes de assistência social deverá ser atualizado periodicamente e servirá como referencial básico para os processos de certificação ou de sua renovação.

§ 2º As entidades beneficentes de assistência social com atuação em mais de uma área deverão figurar nos cadastros dos Ministérios competentes pela certificação nas suas áreas de atuação.

§ 3º Os Ministérios a que se refere o **caput** deverão divulgar:

I - lista atualizada comos dados relativos às certificações concedidas, seu período de vigência e entidades certificadas;

II - informações sobre oferta de atendimento, bolsas concedidas ou serviços prestados de cada entidade certificada; e

III - recursos financeiros destinados às entidades a que se refere o **caput**.

Art. 42. Os Ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome deverão disponibilizar as informações sobre a tramitação dos requerimentos de certificação ou de sua renovação na internet.

Art. 43. Os Ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome deverão informar à Secretaria da Receita Federal do Brasil, na forma e no prazo por ela definidos, e aos respectivos conselhos setoriais os requerimentos de concessão de certificação ou de sua renovação deferidos ou definitivamente indeferidos.

CAPÍTULO VI
CÂMARA INTERSETORIAL DE COORDENAÇÃO ADMINISTRATIVA DA CERTIFICAÇÃO

Art. 44. Fica instituída a Câmara Intersetorial de Coordenação Administrativa da Certificação, instância de deliberação administrativa, integrada por representantes dos Ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, indicados pelos seus titulares e designados em ato ministerial conjunto.

Parágrafo único. A Câmara Intersetorial de Coordenação Administrativa da Certificação aprovará seu regimento interno no prazo de sessenta dias, contado da publicação do ato ministerial conjunto de que trata o **caput**.

Art. 45. Compete à Câmara Intersetorial de Coordenação Administrativa da Certificação deliberar sobre:

I - entendimentos técnicos e encaminhamentos administrativos;

II - forma de divulgação de informações sobre a certificação; e

III - padronização de procedimento sem processos de competência comum.

Parágrafo único. As questões submetidas à Câmara Intersetorial de Coordenação Administrativa da Certificação serão decididas por maioria dos seus membros.

TÍTULO II
DA ISENÇÃO

CAPÍTULO I
DOS REQUISITOS

Art. 46. A entidade beneficente certificada na forma do Título I fará jus à isenção do pagamento das contribuições de que tratam os arts. 22 e 23 da Lei nº 8.212, de 1991, desde que atenda, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I - não percebam seus dirigentes estatutários, conselheiros, sócios, instituidores ou benfeitores remuneração, vantagens ou benefícios, direta ou indiretamente, por qualquer forma ou título, em razão das competências, funções ou atividades que lhes sejam atribuídas pelos respectivos atos constitutivos;

II - aplique suas rendas, seus recursos e eventual superávit integralmente no território nacional, na manutenção e no desenvolvimento de seus objetivos institucionais;

III - apresente certidão negativa ou positiva com efeitos de negativa de débitos relativos aos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e certificado de regularidade do FGTS;

IV - mantenha escrituração contábil regular, que registre receitas, despesas e aplicação de recursos em gratuidade de forma segregada por área de atuação, em consonância com as normas emanadas do Conselho Federal de Contabilidade;

V - não distribua resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, sob qualquer forma ou pretexto;

VI - mantenha em boa ordem e à disposição da Secretaria da Receita Federal do Brasil, pelo prazo de dez anos, contado da data de emissão, os documentos que comprovem

a origem e a aplicação de seus recursos e os relativos a atos ou operações que impliquem modificação da situação patrimonial;

VII - cumpra as obrigações acessórias estabelecidas pela legislação tributária; e

VIII - mantenha em boa ordem e à disposição da Secretaria da Receita Federal do Brasil as demonstrações contábeis e financeiras devidamente auditadas por auditor independente legalmente habilitado nos Conselhos Regionais de Contabilidade, quando a receita bruta anual auferida for superior ao limite máximo estabelecido pelo inciso II do **caput** do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 2006.

§ 1º A isenção de que trata o **caput** não se estende à entidade com personalidade jurídica própria constituída e mantida por entidade a quem o direito à isenção tenha sido reconhecido.

§ 2º A exigência a que se refere o inciso I do **caput** não impede:

I - a remuneração aos diretores não estatutários que tenham vínculo empregatício; e

II - a remuneração aos dirigentes estatutários, desde que recebam remuneração inferior, em seu valor bruto, a setenta por cento do limite estabelecido para a remuneração de servidores do Poder Executivo federal.

§ 3º A remuneração dos dirigentes estatutários referidos no inciso II do § 2º deverá obedecer às seguintes condições:

I - nenhum dirigente remunerado poderá ser cônjuge ou parente até terceiro grau, inclusive por afinidade, de instituidores, sócios, diretores, conselheiros, benfeitores ou equivalentes da instituição de que trata o **caput** deste artigo; e

II - o total pago a título de remuneração para dirigentes, pelo exercício das atribuições estatutárias, deve ser inferior a cinco vezes o valor correspondente ao limite individual estabelecido no inciso II do § 2º.

§ 4º O disposto nos §§ 2º e 3º não impede a remuneração de dirigente estatutário ou diretor que, cumulativamente, tenha vínculo estatutário e empregatício, exceto se houver incompatibilidade de jornadas de trabalho.

CAPÍTULO II
DA FISCALIZAÇÃO

Art. 47. O direito à isenção das contribuições sociais somente poderá ser exercido pela entidade a partirda data da publicação da concessão de sua certificação no Diário Oficial da União, desde que atendidos cumulativamente os requisitos previstos na Lei nº 12.101, de 2009, e neste Decreto.

Art. 48. Constatado o descumprimento de requisito estabelecido pelo art. 46, a fiscalização da Secretaria da Receita Federal do Brasil lavrará auto de infração relativo ao período correspondente, com orelatodos fatos que demonstram o não atendimento de tais requisitos para o gozo da isenção.

§ 1º Durante o período a que se refere o **caput**, a entidade não terá direito à isenção e o lançamento correspondente terá como termo inicial a data de ocorrência da infração que lhe deu causa.

§ 2º A entidade poderá impugnar o auto de infração no prazo de trinta dias, contado de sua intimação.

§ 3º O julgamento do auto de infração e a cobrança do crédito tributário seguirão o rito estabelecido pelo Decreto nº 70.235, de 1972.

CAPÍTULO III
DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Art. 49. Os pedidos de reconhecimento de isenção formalizados até 30 de novembro de 2009 e não definitivamente julgados, em curso no âmbito do Ministério da Fazenda, serão analisados com base na legislação em vigor no momento do fato gerador que ensejou a isenção.

Parágrafo único. Verificado o direito à isenção, será certificado o direito à restituição do valor recolhido desde o protocolo do pedido de isenção até a data de publicação da Lei nº 12.101, de 2009.

Art. 50. Os processos para cancelamento de isenção não definitivamente julgados em curso no âmbito do Ministério da Fazenda serão encaminhados a sua unidade competente para verificação do cumprimento dos requisitos da isenção, na forma do rito estabelecido no art. 32 da Lei nº 12.101, de 2009, aplicada a legislação vigente à época do fato gerador.

Art. 51. Das decisões de indeferimento dos requerimentos de renovação previstos no art. 35 da Lei nº 12.101, de 2009, caberá recurso com efeito suspensivo, no prazo de trinta dias, dirigido ao Ministro de Estado responsável pela área de atuação da entidade.

Art. 52. Os processos de que trata o art. 35 da Lei nº 12.101, de 2009, que possuam recursos pendentes de julgamento até a data de publicação da Lei nº 12.868, de 2013, poderão ser analisados com base nos critérios estabelecidos nos arts. 38 a 40, desde que as entidades comprovem, cumulativamente, que:

I - atuem exclusivamente na área de assistência social ou se enquadrem nos incisos I ou II do § 2º do art. 38;

II - sejam certificadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a partir da publicação da Lei nº 12.868, de 2013; e

III - o requerimento de renovação de certificação tenha sido indeferido exclusivamente:

a) por falta de instrução documental relativa à demonstração contábil e financeira exigida em regulamento; ou

b) pelo não atingimento do percentual de gratuidade, nos casos das entidades previstas no inciso II do § 2º do art. 38.

Parágrafo único. A documentação utilizada como base para o indeferimento do requerimento de renovação a que se refere o inciso III do **caput** corresponde exclusivamente a:

I - balanço patrimonial;

II - demonstração de mutação do patrimônio;

III - demonstração da origem e aplicação de recursos; e

IV - parecer de auditoria independente.

Art. 53. Caso haja decisão final desfavorável à entidade, publicada após a data de publicação da Lei nº 12.868, de 2013, em processos de renovação de que trata o **caput** do art. 35 da Lei nº 12.101, de 2009, cujos requerimentos tenham sido protocolados tempestivamente, os débitos tributários serão restritos ao período de cento e oitenta dias anteriores à decisão final, afastada a multa de mora.

Art. 54. Caso haja decisão favorável à entidade, em processos de renovação de que trata o **caput** do art. 35 da Lei nº 12.101, de 2009, cujos requerimentos tenham sido

protocolados intempestivamente, os débitos tributários serão restritos ao período de cento e oitenta dias anteriores à decisão, afastada a multa de mora.

Art. 55. O critério de definição da preponderância previsto no § 1º do art. 10 aplica-se aos processos de concessão e renovação de certificação remetidos aos Ministérios por força dos arts. 34 e 35 da Lei nº 12.101, de 2009.

Art. 56. As certificações concedidas ou que vierem a ser concedidas com base na Lei nº 12.101, de 2009, para requerimentos de renovação protocolados entre 30 de novembro de 2009 e 31 de dezembro de 2011, terão prazo de validade de cinco anos.

Parágrafo único. As certificações concedidas ou que vierem a ser concedidas para requerimentos de renovação protocolados entre 10 de novembro de 2008 e 31 de dezembro de 2011 terão prazo de validade de cinco anos, no caso de entidades que atuam exclusivamente na área de assistência social ou que se enquadrem nos incisos I ou II do § 2º do art. 18 da Lei nº 12.101, de 2009, e que, a partir da publicação da referida Lei, sejam certificadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 57. Os requerimentos de certificação protocolados por entidades com atuação, preponderante ou não, na área de assistência social, a partir de 1º de janeiro de 2011 até a publicação deste Decreto, não instruídos com a declaração do gestor local de que a entidade realiza suas ações de forma gratuita, poderão ter esse requisito analisado por meio da documentação contábil prevista no inciso VIII do **caput** do art. 3º.

Art. 58. Aplica-se o disposto no art. 23 aos requerimentos de renovação de certificação relativos às entidades da área de saúde, pendentes de decisão na publicação da Lei nº 12.868, de 2013.

Art. 59. A renovação das certificações que tiveram seu prazo de validade estendido, na forma do art. 38-A da Lei nº 12.101, de 2009, deverá ser requerida no decorrer dos trezentos e sessenta dias que antecedem o termo final de validade do certificado.

§ 1º Caso a renovação de que trata o **caput** tenha sido requerida antes dos trezentos e sessenta dias que antecedem o termo final de validade da certificação, as entidades serão comunicadas pelos respectivos Ministérios certificadores para apresentação de novo requerimento instruído com documentos atualizados, garantido o prazo mínimo de sessenta dias anteriores ao termo final da validade da certificação para apresentação do novo requerimento.

§ 2º Se a renovação de que trata o § 1º for referente a certificação expirada ou com vigência restante menor que sessenta dias, contados da data da edição deste Decreto, a entidade terá o prazo de até sessenta dias após o recebimento da comunicação do Ministério certificador para o cumprimento do previsto no § 1º.

§ 3º As entidades que não cumprirem o disposto nos §§ 1º e 2º terão seu processo arquivado e serão comunicadas pelos respectivos Ministérios certificadores.

Art. 60. Os requerimentos de renovação da certificação de que trata a Lei nº 12.101, de 2009, protocolados entre 30 de novembro de 2009 e a publicação da Lei nº 12.868, de 2013, serão considerados tempestivos caso tenham sido apresentados antes do termo final de validade da certificação.

Parágrafo único. Os requerimentos de renovação da certificação protocolados entre 30 de novembro de 2009 e 31 de dezembro de 2010, no período de até trezentos e sessenta

dias após o termo final de validade da certificação, serão, excepcionalmente, considerados tempestivos.

Art. 61. Para os requerimentos de concessão da certificação e de renovação de que trata a Lei nº 12.101, de 2009, protocolados no ano de 2009 pelas entidades de saúde e pendentes de decisão na publicação da Lei nº 12.868, de 2013, será avaliado todo o exercício fiscal de 2009 para aferição do cumprimento dos requisitos de certificação.

§ 1º O Ministério da Saúde poderá solicitar da entidade, em diligência única, com prazo de atendimento de trinta dias, contado da data de notificação e prorrogável uma vez, por igual período, documentos e informações que entender necessários para a aferição de que trata o **caput**.

§ 2º Os requerimentos das entidades de saúde para concessão de certificação e de sua renovação protocolados no ano de 2009 que foram indeferidos serão reavaliados pelo Ministério da Saúde, observado o disposto no **caput**.

Art. 62. Para efeito da comprovação do atendimento aos critérios estabelecidos nos incisos II e III do caput do art. 4º da Lei nº 12.101, de 2009, relativa aos exercícios fiscais de 2009 e anteriores, serão considerados os percentuais correspondentes às internações hospitalares, medidos pela razão paciente/dia, demonstrados por meio dos relatórios de atividades e sistemas de informações, na forma definida pelo Ministério da Saúde.

Art. 63. Os Ministérios certificadores deverão implementar sistema informatizado próprio, de acordo com o § 7º do art. 4º, para protocolo de requerimentos de concessão e renovação da certificação, no prazo de cento e oitenta dias, contado da publicação deste Decreto.

Parágrafo único. Até que seja implantado o sistema de que trata o **caput**, serão admitidos os requerimentos encaminhados pela via postal, considerando-se a data da postagem como a de seu protocolo.

CAPÍTULO IV
DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 64. Os Ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome disciplinarão os procedimentos necessários à operacionalização do processo de certificação no âmbito de sua competência, especialmente quanto ao processamento dos requerimentos de concessão da certificação ou de sua renovação em sistema eletrônico e ao procedimento previsto no § 1º do art. 13.

§ 1º Para efeitos de cumprimento do **caput**, os Ministérios poderão utilizar sistema eletrônico unificado.

§ 2º Os Ministérios a que se refere o **caput** disponibilizarão sistema de consulta da tramitação dos requerimentos de certificação ou de sua renovação na internet.

Art. 65. A certificação da entidade beneficente de assistência social na área de saúde, educação ou assistência social não impede a celebração de contratos, convênios ou instrumentos congêneres com órgãos de outra área que não aquela da certificação, desde que atendida a legislação pertinente.

Art. 66. Conforme disposto no art. 16 da Lei nº 12.868, de 2013, os requerimentos de concessão de certificação das entidades da área de educação, protocolados até 31 de

dezembro de 2015, serão analisados com base nos critérios vigentes até a publicação da Lei nº 12.868, de 2013.

Parágrafo único. Serão aplicados os critérios vigentes após a publicação da Lei nº 12.868, de 2013, caso sejam mais vantajosos à entidade de educação requerente.

Art. 67. O disposto no art. 17 da Lei nº 12.101, de 2009, aplica-se também aos requerimentos de concessão ou de renovação da certificação pendentes de julgamento definitivo no âmbito do Ministério da Educação na publicação da Lei nº 12.868, de 2013.

§ 1º Se o requerimento de concessão da certificação ou de renovação já tiver sido julgado em primeira instância administrativa, estando pendente de julgamento o recurso de que trata o art. 26 da Lei nº 12.101, de 2009, o prazo de trinta dias a que se refere o § 1º do art. 34 para requerer a assinatura do Termo de Ajuste de Gratuidade conta-se a partir da publicação da Lei nº 12.868, de 2013.

§ 2º As entidades de educação que não tenham aplicado em gratuidade o percentual mínimo previsto na legislação vigente à época do seu requerimento de concessão ou de renovação da certificação deverão compensar o percentual devido nos três exercícios subsequentes com acréscimo de vinte por cento sobre o percentual a ser compensado, mediante a assinatura de Termo de Ajuste de Gratuidade, nas condições estabelecidas pelo Ministério da Educação.

Art. 68. Para cálculo da aplicação em gratuidade relativa às turmas iniciadas antes de 30 de novembro de 2009, podem ser contabilizados os descontos de caráter assistencial concedidos aos alunos para o atendimento do percentual mínimo de gratuidade previsto no Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998.

Parágrafo único. Os descontos concedidos na forma do **caput** podem ser mantidos até a conclusão da etapa da educação básica presencial em que os beneficiários estavam matriculados na data da publicação doDecretonº 7.237, de 20 de julho de 2010, nos termos definidos pelo Ministério da Educação.

Art. 69. O Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 15. .....

.....

V - ter certificação como entidade beneficente de assistência social, na forma da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, observado o disposto no § 3º;

.....

§ 3º Na ausência da certificação de que trata o inciso V do **caput**, será considerado, para os fins do inciso V, **in fine**, do § 2º do art. 8º da Lei nº 11.494, de 2007, o ato de credenciamento regularmente expedido pelo órgão normativo do sistema de ensino, com base na aprovação de projeto pedagógico, na forma do parágrafo único e do inciso IV do **caput** do art. 10 ou do inciso IV do **caput** do art. 11 da Lei nº 9.394, de 1996, conforme o caso." (NR)

Art. 70. Fica revogado o Decreto nº 7.237, de 20 de julho de 2010.

Art. 71. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 23 de maio de 2014; 193º da Independência e 126º da República.

DILMA ROUSSEFF
Guido Mantega
José Henrique Paim Fernandes
Arthur Chioro
Tereza Campello

Este texto não substitui o publicado no DOU de 26.5.2014

*

LEI Nº 13.019, DE 31 JULHO DE 2014.

Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para as parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, estabelecidas pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias, com organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com as organizações da sociedade civil; e institui o termo de colaboração e o termo de fomento.

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais resultados, sobras, 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, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

II - administração pública: União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias;

III - parceria: qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei, que envolva ou não transferências voluntárias de recursos financeiros, entre administração pública e organizações da sociedade civil para ações de interesse recíproco em regime de mútua cooperação;

IV - dirigente: pessoa que detenha poderes de administração, gestão ou controle da organização da sociedade civil;

V - administrador público: agente público, titular do órgão, autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista competente para assinar instrumento de cooperação com organização da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público;

VI - gestor: agente público responsável pela gestão da parceria, designado por ato publicado em meio oficial de comunicação, com poderes de controle e fiscalização;

VII - termo de colaboração: instrumento pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público, para a consecução de finalidades de interesse público propostas pela administração pública, sem prejuízo das definições atinentes ao contrato de gestão e ao termo de parceria, respectivamente, conforme as Leis nºs 9.637, de 15 de maio de 1998, e 9.790, de 23 de março de 1999;

VIII - termo de fomento: instrumento pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público, para a consecução de finalidades de interesse público propostas pelas organizações da sociedade civil, sem prejuízo das definições atinentes ao contrato de gestão e ao termo de parceria, respectivamente, conforme as Leis nºs 9.637, de 15 de maio de 1998, e 9.790, de 23 de março de 1999;

IX - conselho de política pública: órgão criado pelo poder público para atuar como instância consultiva, na respectiva área de atuação, na formulação, implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas;

X - comissão de seleção: órgão colegiado da administração pública destinado a processar e julgar chamamentos públicos, composto por agentes públicos, designados por ato publicado em meio oficial de comunicação, sendo, pelo menos, 2/3 (dois terços) de seus membros servidores ocupantes de cargos permanentes do quadro de pessoal da administração pública realizadora do chamamento público;

XI - comissão de monitoramento e avaliação: órgão colegiado da administração pública destinado a monitorar e avaliar as parcerias celebradas com organizações da sociedade civil nos termos desta Lei, composto por agentes públicos, designados por ato publicado em meio oficial de comunicação, sendo, pelo menos, 2/3 (dois terços) de seus membros servidores ocupantes de cargos permanentes do quadro de pessoal da administração pública realizadora do chamamento público;

XII - chamamento público: procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos;

XIII - bens remanescentes: equipamentos e materiais permanentes adquiridos com recursos da parceria, necessários à consecução do objeto, mas que a ele não se incorporam;

XIV - prestação de contas: procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, pelo qual seja possível verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos, compreendendo 2 (duas) fases:

a) apresentação das contas, de responsabilidade da organização da sociedade civil;

b) análise e manifestação conclusiva das contas, de responsabilidade da administração pública, sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle;

XV - termo aditivo: instrumento que tem por objetivo a modificação de termo de colaboração ou de termo de fomento celebrado, vedada a alteração do objeto aprovado.

Art. 3º Não se aplicam as exigências desta Lei:

I - às transferências de recursos homologadas pelo Congresso Nacional ou autorizadas pelo Senado Federal naquilo em que as disposições dos tratados, acordos e convenções internacionais específicas conflitarem com esta Lei, quando os recursos envolvidos forem integralmente oriundos de fonte externa de financiamento;

II - às transferências voluntárias regidas por lei específica, naquilo em que houver disposição expressa em contrário;

III - aos contratos de gestão celebrados com organizações sociais, na forma estabelecida pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.

Art. 4º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às relações da administração pública com entidades qualificadas como organizações da sociedade civil de interesse público, de que trata a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, regidas por termos de parceria.

CAPÍTULO II
DA CELEBRAÇÃO DO TERMO DE COLABORAÇÃO OU DE FOMENTO

Seção I
Normas Gerais

Art. 5º O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil e a transparência na aplicação dos recursos públicos, devendo obedecer aos princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, além dos demais princípios constitucionais aplicáveis e dos relacionados a seguir:

I - o reconhecimento da participação social como direito do cidadão;

II - a solidariedade, a cooperação e o respeito à diversidade para a construção de valores de cidadania e de inclusão social e produtiva;

III - a promoção do desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável;

IV - o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas;

V - a integração e a transversalidade dos procedimentos, mecanismos e instâncias de participação social;

VI - a valorização da diversidade cultural e da educação para a cidadania ativa;

VII - a promoção e a defesa dos direitos humanos;

VIII - a preservação, a conservação e a proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente;

IX - a valorização dos direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais;

X - a preservação e a valorização do patrimônio cultural brasileiro, em suas dimensões material e imaterial.

Art. 6º São diretrizes fundamentais do regime jurídico de fomento ou de colaboração:

I - a promoção, o fortalecimento institucional, a capacitação e o incentivo à organização da sociedade civil para a cooperação com o poder público;

II - a priorização do controle de resultados;

III - o incentivo ao uso de recursos atualizados de tecnologias de informação e comunicação;

IV - o fortalecimento das ações de cooperação institucional entre os entes federados nas relações com as organizações da sociedade civil;

V - o estabelecimento de mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade;

VI - a ação integrada, complementar e descentralizada, de recursos e ações, entre os entes da Federação, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos;

VII - a sensibilização, a capacitação, o aprofundamento e o aperfeiçoamento do trabalho de gestores públicos, na implementação de atividades e projetos de interesse público e relevância social com organizações da sociedade civil;

VIII - a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidas, em decorrência da participação no respectivo processo decisório ou ocupação de posições estratégicas;

IX - a promoção de soluções derivadas da aplicação de conhecimentos, da ciência e tecnologia e da inovação para atender necessidades e demandas de maior qualidade de vida da população em situação de desigualdade social.

Seção II
Da Capacitação de Gestores, Conselheiros e Sociedade Civil Organizada

Art. 7º A União, em coordenação com os Estados, Distrito Federal, Municípios e organizações da sociedade civil, instituirá programas de capacitação para gestores, representantes de organizações da sociedade civil e conselheiros dos conselhos de políticas públicas, não constituindo a participação nos referidos programas condição para o exercício da função.

Art. 8º Ao decidir sobre a celebração de parcerias previstas nesta Lei, o administrador público considerará, obrigatoriamente, a capacidade operacional do órgão ou entidade da administração pública para instituir processos seletivos, avaliará as propostas de parceria com o rigor técnico necessário, fiscalizará a execução em tempo hábil e de modo eficaz e apreciará as prestações de contas na forma e nos prazos determinados nesta Lei e na legislação específica.

Parágrafo único. A administração pública adotará as medidas necessárias, tanto na capacitação de pessoal, quanto no provimento dos recursos materiais e tecnológicos necessários, para assegurar a capacidade técnica e operacional de que trata o **caput** deste artigo.

Seção III
Da Transparência e do Controle

Art. 9º No início de cada ano civil, a administração pública fará publicar, nos meios oficiais de divulgação, os valores aprovados na lei orçamentária anual vigente para execução de programas e ações do plano plurianual em vigor, que poderão ser executados por meio de parcerias previstas nesta Lei.

Art. 10. A administração pública deverá manter, em seu sítio oficial na internet, a relação das parcerias celebradas, em ordem alfabética, pelo nome da organização da sociedade civil, por prazo não inferior a 5 (cinco) anos, contado da apreciação da prestação de contas final da parceria.

Art. 11. A organização da sociedade civil deverá divulgar, em seu sítio na internet, caso mantenha, e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações, todas as parcerias celebradas com o poder público.

Parágrafo único. As informações de que tratam este artigo e o art. 10 deverão incluir, no mínimo:

I - data de assinatura e identificação do instrumento de parceria e do órgão da administração pública responsável;

II - nome da organização da sociedade civil e seu número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB;

III - descrição do objeto da parceria;

IV - valor total da parceria e valores liberados;

V - situação da prestação de contas da parceria, que deverá informar a data prevista para a sua apresentação, a data em que foi apresentada, o prazo para a sua análise e o resultado conclusivo.

Art. 12. A administração pública deverá divulgar pela internet os meios para apresentação de denúncia sobre a aplicação irregular dos recursos transferidos.

Seção IV
Do Fortalecimento da Participação Social e da Divulgação das Ações

Art. 13. (VETADO).

Art. 14. O poder público, na forma de regulamento, divulgará, nos meios públicos de comunicação por radiodifusão de sons e de sons e imagens, campanhas publicitárias e programações desenvolvidas por organizações da sociedade civil, no âmbito das parcerias com a administração pública, com previsão de recursos tecnológicos e linguagem adequados à garantia de acessibilidade por pessoas com deficiência.

Art. 15. Poderá ser criado, no âmbito do Poder Executivo federal, o Conselho Nacional de Fomento e Colaboração, de composição paritária entre representantes governamentais e organizações da sociedade civil, com a finalidade de divulgar boas práticas e de propor e apoiar políticas e ações voltadas ao fortalecimento das relações de fomento e de colaboração previstas nesta Lei.

§ 1º A composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Fomento e Colaboração serão disciplinados em regulamento.

§ 2º Os demais entes federados também poderão criar instância participativa, nos termos deste artigo.

Seção V
Dos Termos de Colaboração e de Fomento

Art. 16. O termo de colaboração deve ser adotado pela administração pública em caso de transferências voluntárias de recursos para consecução de planos de trabalho propostos pela administração pública, em regime de mútua cooperação com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público, ressalvadas as exceções previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Os conselhos de políticas públicas poderão apresentar propostas à administração pública para celebração de termo de colaboração com organizações da sociedade civil.

Art. 17. O termo de fomento deve ser adotado pela administração pública em caso de transferências voluntárias de recursos para consecução de planos de trabalho propostos pelas organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação com a

administração pública, selecionadas por meio de chamamento público, ressalvadas as exceções previstas nesta Lei.

Seção VI
Do Procedimento de Manifestação de Interesse Social

Art. 18. É instituído o Procedimento de Manifestação de Interesse Social como instrumento por meio do qual as organizações da sociedade civil, movimentos sociais e cidadãos poderão apresentar propostas ao poder público para que este avalie a possibilidade de realização de um chamamento público objetivando a celebração de parceria.

Art. 19. A proposta a ser encaminhada à administração pública deverá atender aos seguintes requisitos:

I - identificação do subscritor da proposta;

II - indicação do interesse público envolvido;

III - diagnóstico da realidade que se quer modificar, aprimorar ou desenvolver e, quando possível, indicação da viabilidade, dos custos, dos benefícios e dos prazos de execução da ação pretendida.

Art. 20. Preenchidos os requisitos do art. 19, a administração pública deverá tornar pública a proposta em seu sítio eletrônico e, verificada a conveniência e oportunidade para realização do Procedimento de Manifestação de Interesse Social, o instaurará para oitiva da sociedade sobre o tema.

Parágrafo único. Os prazos e regras do procedimento de que trata esta Seção observarão regulamento próprio de cada ente federado, a ser aprovado após a publicação desta Lei.

Art. 21. A realização do Procedimento de Manifestação de Interesse Social não implicará necessariamente na execução do chamamento público, que acontecerá de acordo com os interesses da administração.

§ 1º A realização do Procedimento de Manifestação de Interesse Social não dispensa a convocação por meio de chamamento público para a celebração de parceria.

§ 2º A proposição ou a participação no Procedimento de Manifestação de Interesse Social não impede a organização da sociedade civil de participar no eventual chamamento público subsequente.

Seção VII
Do Plano de Trabalho

Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho, sem prejuízo da modalidade de parceria adotada:

I - diagnóstico da realidade que será objeto das atividades da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou metas a serem atingidas;

II - descrição pormenorizada de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas e de atividades a serem executadas, devendo estar claro, preciso e detalhado o que se pretende realizar ou obter, bem como quais serão os meios utilizados para tanto;

III - prazo para a execução das atividades e o cumprimento das metas;

IV - definição dos indicadores, qualitativos e quantitativos, a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;

V - elementos que demonstrem a compatibilidade dos custos com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, devendo existir elementos indicativos da mensuração desses custos, tais como: cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público;

VI - plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pela administração pública;

VII - estimativa de valores a serem recolhidos para pagamento de encargos previdenciários e trabalhistas das pessoas envolvidas diretamente na consecução do objeto, durante o período de vigência proposto;

VIII - valores a serem repassados, mediante cronograma de desembolso compatível com os gastos das etapas vinculadas às metas do cronograma físico;

IX - modo e periodicidade das prestações de contas, compatíveis com o período de realização das etapas vinculadas às metas e com o período de vigência da parceria, não se admitindo periodicidade superior a 1 (um) ano ou que dificulte a verificação física do cumprimento do objeto;

X - prazos de análise da prestação de contas pela administração pública responsável pela parceria.

Parágrafo único. Cada ente federado estabelecerá, de acordo com a sua realidade, o valor máximo que poderá ser repassado em parcela única para a execução da parceria, o que deverá ser justificado pelo administrador público no plano de trabalho.

Seção VIII
Do Chamamento Público

Art. 23. A administração pública deverá adotar procedimentos claros, objetivos, simplificados e, sempre que possível, padronizados, que orientem os interessados e facilitem o acesso direto aos órgãos da administração pública, independentemente da modalidade de parceria prevista nesta Lei.

Parágrafo único. Sempre que possível, a administração pública estabelecerá critérios e indicadores padronizados a serem seguidos, especialmente quanto às seguintes características:

I - objetos;

II - metas;

III - métodos;

IV - custos;

V - plano de trabalho;

VI - indicadores, quantitativos e qualitativos, de avaliação de resultados.

Art. 24. Para a celebração das parcerias previstas nesta Lei, a administração pública deverá realizar chamamento público para selecionar organizações da sociedade civil que torne mais eficaz a execução do objeto.

§ 1º O edital do chamamento público especificará, no mínimo:

I - a programação orçamentária que autoriza e fundamenta a celebração da parceria;

II - o tipo de parceria a ser celebrada;

III - o objeto da parceria;

IV - as datas, os prazos, as condições, o local e a forma de apresentação das propostas;

V - as datas e os critérios objetivos de seleção e julgamento das propostas, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, se for o caso;

VI - o valor previsto para a realização do objeto;

VII - a exigência de que a organização da sociedade civil possua:

a) no mínimo, 3 (três) anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ;

b) experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante;

c) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades previstas e o cumprimento das metas estabelecidas.

§ 2º É vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos concorrentes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto da parceria.

Art. 25. É permitida a atuação em rede para a execução de iniciativas agregadoras de pequenos projetos, por 2 (duas) ou mais organizações da sociedade civil, mantida a integral responsabilidade da organização celebrante do termo de fomento ou de colaboração, desde que:

I - essa possibilidade seja autorizada no edital do chamamento público e a forma de atuação esteja prevista no plano de trabalho;

II - a organização da sociedade civil responsável pelo termo de fomento e/ou de colaboração possua:

a) mais de 5 (cinco) anos de inscrição no CNPJ;

b) mais de 3 (três) anos de experiência de atuação em rede, comprovada na forma prevista no edital; e

c) capacidade técnica e operacional para supervisionar e orientar diretamente a atuação da organização que com ela estiver atuando em rede;

III - seja observado o limite de atuação mínima previsto em edital referente à execução do plano de trabalho que cabe à organização da sociedade civil celebrante do termo de fomento e colaboração;

IV - a organização da sociedade civil executante e não celebrante do termo de fomento ou de colaboração comprove regularidade jurídica e fiscal, nos termos do regulamento;

V - seja comunicada à administração pública, no ato da celebração do termo de fomento ou de colaboração, a relação das organizações da sociedade civil executantes e não celebrantes do termo de fomento ou de colaboração.

Parágrafo único. A relação das organizações da sociedade civil executantes e não celebrantes do termo de fomento ou de colaboração de que trata o inciso V do **caput** não poderá ser alterada sem prévio consentimento da administração pública, não podendo as eventuais alterações descumprir os requisitos previstos neste artigo.

Art. 26. O edital deverá ser amplamente divulgado em página do sítio oficial do órgão ou entidade na internet.

Parágrafo único. As pessoas jurídicas de direito público interno e as entidades personalizadas da administração poderão criar portal único na internet que reúna as informações sobre todas as parcerias por elas celebradas, bem como os editais publicados.

Art. 27. O grau de adequação da proposta aos objetivos específicos do programa ou ação em que se insere o tipo de parceria e ao valor de referência constante do chamamento público é critério obrigatório de julgamento.

§ 1º As propostas serão julgadas por uma comissão de seleção previamente designada, nos termos desta Lei.

§ 2º Será impedida de participar da comissão de seleção pessoa que, nos últimos 5 (cinco) anos, tenha mantido relação jurídica com, ao menos, 1 (uma) das entidades em disputa.

§ 3º Configurado o impedimento previsto no § 2º, deverá ser designado membro substituto que possua qualificação equivalente à do substituído.

§ 4º A administração pública homologará e divulgará o resultado do julgamento em página do sítio oficial da administração pública na internet ou sítio eletrônico oficial equivalente.

Art. 28. Somente depois de encerrada a etapa competitiva e ordenadas as propostas, a administração pública procederá à verificação dos documentos que comprovem o atendimento pela organização da sociedade civil selecionada dos requisitos previstos no inciso VII do § 1º do art. 24.

§ 1º Na hipótese de a organização da sociedade civil selecionada não atender aos requisitos exigidos no inciso VII do § 1º do art. 24, aquela imediatamente mais bem classificada será convidada a aceitar a celebração de parceria nos mesmos termos ofertados pela concorrente desqualificada.

§ 2º Caso a organização da sociedade civil convidada nos termos do § 1º deste artigo aceite celebrar a parceria, proceder-se-á à verificação dos documentos que comprovem o atendimento aos requisitos previstos no inciso VII do § 1º do art. 24.

§ 3º O procedimento dos §§ 1º e 2º será seguido sucessivamente até que se conclua a seleção prevista no edital.

Art. 29. Exceto nas hipóteses expressamente previstas nesta Lei, a celebração de qualquer modalidade de parceria será precedida de chamamento público.

Art. 30. A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público:

I - no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público realizadas no âmbito de parceria já celebrada, limitada a vigência da nova parceria ao prazo do termo original, desde que atendida a ordem de classificação do chamamento público, mantidas e aceitas as mesmas condições oferecidas pela organização da sociedade civil vencedora do certame;

II - nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem pública, para firmar parceria com organizações da sociedade civil que desenvolvam atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde ou educação, que prestem atendimento direto ao público e que tenham certificação de entidade beneficente de assistência social, nos termos da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009;

III - quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança;

IV - (VETADO).

Art. 31. Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza

singular do objeto do plano de trabalho ou quando as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica.

Art. 32. Nas hipóteses dos arts. 30 e 31 desta Lei, a ausência de realização de processo seletivo será detalhadamente justificada pelo administrador público.

§ 1º Sob pena de nulidade do ato de formalização de parceria prevista nesta Lei, o extrato da justificativa previsto no **caput** deste artigo deverá ser publicado, pelo menos, 5 (cinco) dias antes dessa formalização, em página do sítio oficial da administração pública na internet e, eventualmente, a critério do administrador público, também no meio oficial de publicidade da administração pública, a fim de garantir ampla e efetiva transparência.

§ 2º Admite-se a impugnação à justificativa, desde que apresentada antes da celebração da parceria, cujo teor deve ser analisado pelo administrador público responsável.

§ 3º Havendo fundamento na impugnação, será revogado o ato que declarou a dispensa ou considerou inexigível o chamamento público, e será imediatamente iniciado o procedimento para a realização do chamamento público, conforme o caso.

Seção IX
Dos Requisitos para Celebração do Termo de Colaboração e do Termo de Fomento

Art. 33. Para poder celebrar as parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão ser regidas por estatutos cujas normas disponham, expressamente, sobre:

I - objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social;

II - a constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de atribuição para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil e sobre as operações patrimoniais realizadas;

III - a previsão de que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido seja transferido a outra pessoa jurídica de igual natureza que preencha os requisitos desta Lei e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da entidade extinta;

IV - normas de prestação de contas sociais 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 demonstrações financeiras da entidade, incluídas as certidões negativas de débitos com a Previdência Social e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão.

Parágrafo único. Serão dispensados do atendimento ao disposto no inciso III do **caput** os serviços sociais autônomos destinatários de contribuições dos empregadores incidentes sobre a folha de salários.

Art. 34. Para celebração das parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão apresentar:

I - prova da propriedade ou posse legítima do imóvel, caso seja necessário à execução do objeto pactuado;

II - certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado;

III - certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e eventuais alterações;

IV - documento que evidencie a situação das instalações e as condições materiais da entidade, quando essas instalações e condições forem necessárias para a realização do objeto pactuado;

V - cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual;

VI - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um deles;

VII - cópia de documento que comprove que a organização da sociedade civil funciona no endereço registrado no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB;

VIII - regulamento de compras e contratações, próprio ou de terceiro, aprovado pela administração pública celebrante, em que se estabeleça, no mínimo, a observância dos princípios da legalidade, da moralidade, da boa-fé, da probidade, da impessoalidade, da economicidade, da eficiência, da isonomia, da publicidade, da razoabilidade e do julgamento objetivo e a busca permanente de qualidade e durabilidade.

Parágrafo único. (VETADO):

I - (VETADO);

II - (VETADO);

III - (VETADO).

Art. 35. A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública:

I - realização de chamamento público, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei;

II - indicação expressa da existência de prévia dotação orçamentária para execução da parceria;

III - demonstração de que os objetivos e finalidades institucionais e a capacidade técnica e operacional da organização da sociedade civil foram avaliados e são compatíveis com o objeto;

IV - aprovação do plano de trabalho, a ser apresentado nos termos desta Lei;

V - emissão de parecer de órgão técnico da administração pública, que deverá pronunciar-se, de forma expressa, a respeito:

a) do mérito da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada;

b) da identidade e da reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria prevista nesta Lei;

c) da viabilidade de sua execução, inclusive no que se refere aos valores estimados, que deverão ser compatíveis com os preços praticados no mercado;

d) da verificação do cronograma de desembolso previsto no plano de trabalho, e se esse é adequado e permite a sua efetiva fiscalização;

e) da descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos;

f) da descrição de elementos mínimos de convicção e de meios de prova que serão aceitos pela administração pública na prestação de contas;

g) da designação do gestor da parceria;

h) da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria;

i) da aprovação do regulamento de compras e contratações apresentado pela organização da sociedade civil, demonstrando a compatibilidade entre a alternativa

escolhida e a natureza e o valor do objeto da parceria, a natureza e o valor dos serviços, e as compras passíveis de contratação, conforme aprovado no plano de trabalho;

VI - emissão de parecer jurídico do órgão de assessoria ou consultoria jurídica da administração pública acerca da possibilidade de celebração da parceria, com observância das normas desta Lei e da legislação específica.

§ 1º Não será exigida contrapartida financeira como requisito para celebração de parceria, facultada a exigência de contrapartida em bens e serviços economicamente mensuráveis.

§ 2º Caso o parecer técnico ou o parecer jurídico de que tratam, respectivamente, os incisos V e VI do **caput** deste artigo conclua pela possibilidade de celebração da parceria com ressalvas, deverá o administrador público cumprir o que houver sido ressalvado ou, mediante ato formal, justificar as razões pelas quais deixou de fazê-lo.

§ 3º Na hipótese de o gestor da parceria deixar de ser agente público ou ser lotado em outro órgão ou entidade, o administrador público deverá designar novo gestor, assumindo, enquanto isso não ocorrer, todas as obrigações do gestor, com as respectivas responsabilidades.

§ 4º Deverá constar, expressamente, do próprio instrumento de parceria ou de seu anexo que a organização da sociedade civil cumpre as exigências constantes do inciso VII do § 1º do art. 24 desta Lei.

§ 5º Caso a organização da sociedade civil adquira equipamentos e materiais permanentes com recursos provenientes da celebração da parceria, o bem será gravado com cláusula de inalienabilidade, e ela deverá formalizar promessa de transferência da propriedade à administração pública, na hipótese de sua extinção.

§ 6º Será impedida de participar como gestor da parceria ou como membro da comissão de monitoramento e avaliação pessoa que, nos últimos 5 (cinco) anos, tenha mantido relação jurídica com, ao menos, 1 (uma) das organizações da sociedade civil partícipes.

§ 7º Configurado o impedimento do § 6º, deverá ser designado gestor ou membro substituto que possua qualificação técnica equivalente à do substituído.

Art. 36. Será obrigatória a estipulação do destino a ser dado aos bens remanescentes da parceria.

Parágrafo único. Os bens remanescentes adquiridos com recursos transferidos poderão, a critério do administrador público, ser doados quando, após a consecução do objeto, não forem necessários para assegurar a continuidade do objeto pactuado, observado o disposto no respectivo termo e na legislação vigente.

Art. 37. A organização da sociedade civil indicará ao menos 1 (um) dirigente que se responsabilizará, de forma solidária, pela execução das atividades e cumprimento das metas pactuadas na parceria, devendo essa indicação constar do instrumento da parceria.

Art. 38. O termo de fomento e o termo de colaboração somente produzirão efeitos jurídicos após a publicação dos respectivos extratos no meio oficial de publicidade da administração pública.

Seção X
Das Vedações

Art. 39. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei a organização da sociedade civil que:

I - não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional;

II - esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;

III - tenha como dirigente agente político de Poder ou do Ministério Público, dirigente de órgão ou entidade da administração pública de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau;

IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos 5 (cinco) anos, enquanto não for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e não forem quitados os débitos que lhe foram eventualmente imputados, ou for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição;

V - tenha sido punida com uma das seguintes sanções, pelo período que durar a penalidade:

a) suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração;

b) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública;

c) a prevista no inciso II do art. 73 desta Lei;

d) a prevista no inciso III do art. 73 desta Lei;

VI - tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;

VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:

a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;

b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;

c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

§ 1º Nas hipóteses deste artigo, é igualmente vedada a transferência de novos recursos no âmbito de parcerias em execução, excetuando-se os casos de serviços essenciais que não podem ser adiados sob pena de prejuízo ao erário ou à população, desde que precedida de expressa e fundamentada autorização do dirigente máximo do órgão ou entidade da administração pública, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Em qualquer das hipóteses previstas no **caput**, persiste o impedimento para celebrar parceria enquanto não houver o ressarcimento do dano ao erário, pelo qual seja responsável a organização da sociedade civil ou seu dirigente.

§ 3º A vedação prevista no inciso III do **caput** deste artigo, no que tange a ter como dirigente agente político de Poder, não se aplica aos serviços sociais autônomos destinatários de contribuições dos empregadores incidentes sobre a folha de salários.

Art. 40. É vedada a celebração de parcerias previstas nesta Lei que tenham por objeto, envolvam ou incluam, direta ou indiretamente:

I - delegação das funções de regulação, de fiscalização, do exercício do poder de polícia ou de outras atividades exclusivas do Estado;

II - prestação de serviços ou de atividades cujo destinatário seja o aparelho administrativo do Estado.

Parágrafo único. É vedado também ser objeto de parceria:

I - a contratação de serviços de consultoria, com ou sem produto determinado;

II - o apoio administrativo, com ou sem disponibilização de pessoal, fornecimento de materiais consumíveis ou outros bens.

Art. 41. É vedada a criação de outras modalidades de parceria ou a combinação das previstas nesta Lei.

Parágrafo único. A hipótese do **caput** não traz prejuízos aos contratos de gestão e termos de parceria regidos, respectivamente, pelas Leis nºs 9.637, de 15 de maio de 1998, e 9.790, de 23 de março de 1999.

CAPÍTULO III
DA FORMALIZAÇÃO E DA EXECUÇÃO

Seção I
Disposições Preliminares

Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração ou de termo de fomento, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais:

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

III - o valor total do repasse e o cronograma de desembolso;

IV - a classificação orçamentária da despesa, mencionando-se o número, a data da nota de empenho e a declaração de que, em termos aditivos, indicar-se-ão os créditos e empenhos para sua cobertura, de cada parcela da despesa a ser transferida em exercício futuro;

V - a contrapartida, quando for o caso, e a forma de sua aferição em bens e/ou serviços necessários à consecução do objeto;

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma e prazos;

VIII - a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no § 1º do art. 58 desta Lei;

IX - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei;

X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão dessa, houverem sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública;

XI - a estimativa de aplicação financeira e as formas de destinação dos recursos aplicados;

XII - a prerrogativa do órgão ou da entidade transferidora dos recursos financeiros de assumir ou de transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação ou da ocorrência de fato relevante, de modo a evitar sua descontinuidade;

XIII - a previsão de que, na ocorrência de cancelamento de restos a pagar, o quantitativo possa ser reduzido até a etapa que apresente funcionalidade;

XIV - a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos na conta bancária específica da parceria em instituição financeira indicada pela administração pública;

XV - o livre acesso dos servidores dos órgãos ou das entidades públicas repassadoras dos recursos, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondentes aos processos, aos documentos, às informações referentes aos instrumentos de transferências regulamentados por esta Lei, bem como aos locais de execução do objeto;

XVI - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;

XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa com a participação da Advocacia-Geral da União, em caso de os partícipes serem da esfera federal, administração direta ou indireta, nos termos do art. 11 da Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001;

XVIII - a obrigação de a organização da sociedade civil inserir cláusula, no contrato que celebrar com fornecedor de bens ou serviços com a finalidade de executar o objeto da parceria, que permita o livre acesso dos servidores ou empregados dos órgãos ou das entidades públicas repassadoras dos recursos públicos, bem como dos órgãos de controle, aos documentos e registros contábeis da empresa contratada, nos termos desta Lei, salvo quando o contrato obedecer a normas uniformes para todo e qualquer contratante;

XIX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;

XX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relativos ao funcionamento da instituição e ao adimplemento do termo de colaboração ou de fomento, não se caracterizando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública pelos respectivos pagamentos, qualquer oneração do objeto da parceria ou restrição à sua execução.

Parágrafo único. Constarão como anexos do instrumento de parceria:

I - o plano de trabalho, que dele é parte integrante e indissociável;

II - o regulamento de compras e contratações adotado pela organização da sociedade civil, devidamente aprovado pela administração pública parceira.

Seção II
Das Contratações Realizadas pelas Organizações da Sociedade Civil

Art. 43. As contratações de bens e serviços pelas organizações da sociedade civil, feitas com o uso de recursos transferidos pela administração pública, deverão observar os princípios da legalidade, da moralidade, da boa-fé, da probidade, da impessoalidade, da economicidade, da eficiência, da isonomia, da publicidade, da razoabilidade e do julgamento objetivo e a busca permanente de qualidade e durabilidade, de acordo com o regulamento de compras e contratações aprovado para a consecução do objeto da parceria.

§ 1º O processamento das compras e contratações poderá ser efetuado por meio de sistema eletrônico disponibilizado pela administração pública às organizações da sociedade civil, aberto ao público via internet, que permita aos interessados formular propostas.

§ 2º O sistema eletrônico de que trata o § 1º conterá ferramenta de notificação dos fornecedores do ramo da contratação que constem do cadastro de que trata o art. 34 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Art. 44. O gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos é de responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, investimento e pessoal.

§ 1º (VETADO).

§ 2º Os encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relativos ao funcionamento da instituição e ao adimplemento do termo de colaboração ou de fomento são de responsabilidade exclusiva das organizações da sociedade civil, não se caracterizando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública pelos respectivos pagamentos, qualquer oneração do objeto da parceria ou restrição à sua execução.

Seção III
Das Despesas

Art. 45. As parcerias deverão ser executadas com estrita observância das cláusulas pactuadas, sendo vedado:

I - realizar despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar;

II - pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público com recursos vinculados à parceria, salvo nas hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias;

III - modificar o objeto, exceto no caso de ampliação de metas, desde que seja previamente aprovada a adequação do plano de trabalho pela administração pública;

IV - (VETADO);

V - utilizar, ainda que em caráter emergencial, recursos para finalidade diversa da estabelecida no plano de trabalho;

VI - realizar despesa em data anterior à vigência da parceria;

VII - efetuar pagamento em data posterior à vigência da parceria, salvo se expressamente autorizado pela autoridade competente da administração pública;

VIII - transferir recursos para clubes, associações de servidores, partidos políticos ou quaisquer entidades congêneres;

IX - realizar despesas com:

a) multas, juros ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou a recolhimentos fora dos prazos, salvo se decorrentes de atrasos da administração pública na liberação de recursos financeiros;

b) publicidade, salvo as previstas no plano de trabalho e diretamente vinculadas ao objeto da parceria, de caráter educativo, informativo ou de orientação social, das quais não constem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal;

c) pagamento de pessoal contratado pela organização da sociedade civil que não atendam às exigências do art. 46;

d) obras que caracterizem a ampliação de área construída ou a instalação de novas estruturas físicas.

Art. 46. Poderão ser pagas com recursos vinculados à parceria, desde que aprovadas no plano de trabalho, as despesas com:

I - remuneração da equipe dimensionada no plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência da parceria, podendo contemplar as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo-terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais, desde que tais valores:

a) correspondam às atividades previstas para a consecução do objeto e à qualificação técnica necessária para a execução da função a ser desempenhada;

b) sejam compatíveis com o valor de mercado da região onde atua e não superior ao teto do Poder Executivo;

c) sejam proporcionais ao tempo de trabalho efetiva e exclusivamente dedicado à parceria celebrada;

II - diárias referentes a deslocamento, hospedagem e alimentação nos casos em que a execução do objeto da parceria assim o exija;

III - multas e encargos vinculados a atraso no cumprimento de obrigações previstas nos planos de trabalho e de execução financeira, em consequência do inadimplemento da administração pública em liberar, tempestivamente, as parcelas acordadas;

IV - aquisição de equipamentos e materiais permanentes essenciais à consecução do objeto e serviços de adequação de espaço físico, desde que necessários à instalação dos referidos equipamentos e materiais.

§ 1º A remuneração de equipe de trabalho com recursos transferidos pela administração pública não gera vínculo trabalhista com o ente transferidor.

§ 2º A inadimplência da organização da sociedade civil em relação aos encargos trabalhistas não transfere à União a responsabilidade por seu pagamento.

§ 3º Serão detalhados, no plano de trabalho, os valores dos impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo-terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais incidentes sobre as atividades previstas para a execução do objeto, de responsabilidade da entidade, a serem pagos com os recursos transferidos por meio da parceria, durante sua vigência.

§ 4º Não se incluem na previsão do § 3º os tributos de natureza direta e personalíssima que onerem a entidade.

§ 5º (VETADO).

Art. 47. O plano de trabalho poderá incluir o pagamento de custos indiretos necessários à execução do objeto, em proporção nunca superior a 15% (quinze por cento) do valor total da parceria, desde que tais custos sejam decorrentes exclusivamente de sua realização e que:

I - sejam necessários e proporcionais ao cumprimento do objeto;

II - fique demonstrada, no plano de trabalho, a vinculação entre a realização do objeto e os custos adicionais pagos, bem como a proporcionalidade entre o valor pago e o percentual de custo aprovado para a execução do objeto;

III - tais custos proporcionais não sejam pagos por qualquer outro instrumento de parceria.

§ 1º Os custos indiretos proporcionais de que trata este artigo podem incluir despesas de internet, transporte, aluguel e telefone, bem como remunerações de serviços contábeis e de assessoria jurídica, nos termos do**caput**, sempre que tenham por objeto o plano de trabalho pactuado com a administração pública.

§ 2º Despesas com auditoria externa contratada pela organização da sociedade civil, mesmo que relacionadas com a execução do termo de fomento e/ou de colaboração, não podem ser incluídas nos custos indiretos de que trata o **caput** deste artigo.

§ 3º A seleção e a contratação pela organização da sociedade civil de equipe envolvida na execução do termo de fomento e/ou de colaboração deverão observar os princípios da administração pública previstos no **caput** do art. 37 da Constituição Federal.

§ 4º A organização da sociedade civil deverá dar ampla transparência aos valores pagos a título de remuneração de sua equipe de trabalho vinculada à execução do termo de fomento ou de colaboração.

§ 5º Não poderão fazer jus à remuneração de que trata este artigo pessoas naturais que tenham sido condenadas por crimes:

I - contra a administração pública ou o patrimônio público;

II - eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;

III - de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.

§ 6º O pagamento de remuneração da equipe contratada pela organização da sociedade civil com recursos destinados pela administração pública não gera vínculo trabalhista com o poder público.

§ 7º A inadimplência da organização da sociedade civil em relação aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à administração pública a responsabilidade por seu pagamento nem poderá onerar o objeto do termo de fomento ou de colaboração ou restringir a sua execução.

§ 8º Quando os custos indiretos forem pagos também por outras fontes, a organização da sociedade civil deve apresentar a memória de cálculo do rateio da despesa, vedada a duplicidade ou a sobreposição de fontes de recursos no custeio de uma mesma parcela dos custos indiretos.

Seção IV
Da Liberação dos Recursos

Art. 48. As parcelas dos recursos transferidos no âmbito da parceria serão liberadas em estrita conformidade com o cronograma de desembolso aprovado, exceto nos casos a seguir, nos quais ficarão retidas até o saneamento das impropriedades:

I - quando houver fundados indícios de não ter ocorrido boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive quando aferidos em procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão repassador dos recursos e pelos órgãos de controle interno e externo da administração pública;

II - quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais da administração pública nas contratações e demais atos praticados na execução da parceria ou o inadimplemento da organização da sociedade civil com relação a outras cláusulas básicas;

III - quando a organização da sociedade civil deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pela administração pública ou pelos órgãos de controle interno ou externo.

Art. 49. No caso de o plano de trabalho e o cronograma de desembolso preverem mais de 1 (uma) parcela de repasse de recursos, para recebimento de cada parcela, a organização da sociedade civil deverá:

I - ter preenchido os requisitos exigidos nesta Lei para celebração da parceria;

II - apresentar a prestação de contas da parcela anterior;

III - estar em situação regular com a execução do plano de trabalho.

Art. 50. A administração pública deverá viabilizar o acompanhamento pela internet dos processos de liberação de recursos referentes às parcerias celebradas nos termos desta Lei.

Seção V
Da Movimentação e Aplicação Financeira dos Recursos

Art. 51. Os recursos recebidos em decorrência da parceria serão depositados e geridos em conta bancária específica, em instituição financeira pública indicada pela administração pública, e, enquanto não empregados na sua finalidade, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança, se a previsão de seu uso for igual

ou superior a 1 (um) mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando o prazo previsto para sua utilização for igual ou inferior a 1 (um) mês.

Parágrafo único. Os rendimentos das aplicações financeiras, quando autorizados nos termos do art. 57, serão obrigatoriamente aplicados no objeto da parceria, estando sujeitos às mesmas condições de prestação de contas exigidas para os recursos transferidos.

Art. 52. Por ocasião da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção da parceria, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena de imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

Art. 53. Toda a movimentação de recursos no âmbito da parceria será realizada mediante transferência eletrônica sujeita à identificação do beneficiário final e à obrigatoriedade de depósito em sua conta bancária.

Parágrafo único. Os pagamentos deverão ser realizados mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços.

Art. 54. Em casos excepcionais, desde que fique demonstrada no plano de trabalho a impossibilidade física de pagamento mediante transferência eletrônica, em função das peculiaridades do objeto da parceria, da região onde se desenvolverão as atividades e dos serviços a serem prestados, o termo de colaboração ou de fomento poderá admitir a realização de pagamentos em espécie, observados cumulativamente os seguintes pré-requisitos:

I - os pagamentos em espécie estarão restritos, em qualquer caso, ao limite individual de R$ 800,00 (oitocentos reais) por beneficiário e ao limite global de 10% (dez por cento) do valor total da parceria, ambos calculados levando-se em conta toda a duração da parceria;

II - os pagamentos em espécie deverão estar previstos no plano de trabalho, que especificará os itens de despesa passíveis desse tipo de execução financeira, a natureza dos beneficiários a serem pagos nessas condições e o cronograma de saques e pagamentos, com limites individuais e total, observando o previsto no inciso I;

III - os pagamentos de que trata este artigo serão realizados por meio de saques realizados na conta do termo de fomento ou de colaboração, ficando por eles responsáveis as pessoas físicas que os realizarem, as quais:

a) prestarão contas à organização da sociedade civil do valor total recebido, em até 30 (trinta) dias a contar da data do último saque realizado, por meio da apresentação organizada das notas fiscais ou recibos que comprovem os pagamentos efetuados e que registrem a identificação do beneficiário final de cada pagamento;

b) devolverão à conta do termo de fomento ou de colaboração, mediante depósito bancário, a totalidade dos valores recebidos e não aplicados à data a que se refere a alínea *a* deste inciso;

IV - a responsabilidade perante a administração pública pela boa e regular aplicação dos valores aplicados nos termos deste artigo permanece com a organização da sociedade civil e com os respectivos responsáveis consignados no termo de colaboração ou de fomento, podendo estes agir regressivamente em relação à pessoa física que, de qualquer forma, houver dado causa à irregularidade na aplicação desses recursos;

V - a regulamentação poderá substituir o saque à conta do termo de fomento ou de colaboração pelo crédito do valor a ser sacado em conta designada pela entidade, hipótese em que a responsabilidade pelo desempenho das atribuições previstas no inciso III deste artigo recairá integralmente sobre os responsáveis pela organização da sociedade civil consignados no termo de colaboração ou de fomento, mantidas todas as demais condições previstas neste artigo;

VI - será considerado irregular, caracterizará desvio de recursos e deverá ser restituído aos cofres públicos qualquer pagamento, nos termos deste artigo, de despesas não autorizadas no plano de trabalho, de despesas nas quais não esteja identificado o beneficiário final ou de despesas realizadas em desacordo com qualquer das condições ou restrições estabelecidas neste artigo.

Seção VI
Das Alterações

Art. 55. A vigência da parceria poderá ser alterada mediante solicitação da organização da sociedade civil, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada na administração pública em, no mínimo, 30 (trinta) dias antes do término de sua vigência.

Parágrafo único. A prorrogação de ofício da vigência do instrumento deve ser feita pela administração pública, antes do seu término, quando ela der causa a atraso na liberação dos recursos, limitada ao exato período do atraso verificado.

Art. 56. A administração pública poderá autorizar o remanejamento de recursos do plano de aplicação, durante a vigência da parceria, para consecução do objeto pactuado, de modo que, separadamente para cada categoria econômica da despesa, corrente ou de capital, a organização da sociedade civil remaneje, entre si, os valores definidos para os itens de despesa, desde que, individualmente, os aumentos ou diminuições não ultrapassem 25% (vinte e cinco por cento) do valor originalmente aprovado no plano de trabalho para cada item.

Parágrafo único. O remanejamento dos recursos de que trata o **caput** somente ocorrerá mediante prévia solicitação, com justificativa apresentada pela organização da sociedade civil e aprovada pela administração pública responsável pela parceria.

Art. 57. Havendo relevância para o interesse público e mediante aprovação pela administração pública da alteração no plano de trabalho, os rendimentos das aplicações financeiras e eventuais saldos remanescentes poderão ser aplicados pela organização da sociedade civil na ampliação de metas do objeto da parceria, desde que essa ainda esteja vigente.

Parágrafo único. As alterações previstas no **caput** prescindem de aprovação de novo plano de trabalho pela administração pública, mas não da análise jurídica prévia da minuta do termo aditivo da parceria e da publicação do extrato do termo aditivo em meios oficiais de divulgação.

Seção VII
Do Monitoramento e Avaliação

Art. 58. A administração pública está incumbida de realizar procedimentos de fiscalização das parcerias celebradas antes do término da sua vigência, inclusive por meio de visitas **in loco**, para fins de monitoramento e avaliação do cumprimento do objeto, na forma do regulamento.

§ 1º Para a implementação do disposto no **caput**, o órgão poderá valer-se do apoio técnico de terceiros, delegar competência ou firmar parcerias com órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos.

§ 2º Nas parcerias com vigência superior a 1 (um) ano, a administração pública realizará, sempre que possível, pesquisa de satisfação com os beneficiários do plano de trabalho e utilizará os resultados como subsídio na avaliação da parceria celebrada e do cumprimento dos objetivos pactuados, bem como na reorientação e no ajuste das metas e atividades definidas.

§ 3º Para a implementação do disposto no § 2º, a administração pública poderá valer-se do apoio técnico de terceiros, delegar competência ou firmar parcerias com órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos.

Art. 59. A administração pública emitirá relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria e o submeterá à comissão de monitoramento e avaliação designada, que o homologará, independentemente da obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas devida pela organização da sociedade civil.

Parágrafo único. O relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria, sem prejuízo de outros elementos, deverá conter:

I - descrição sumária das atividades e metas estabelecidas;

II - análise das atividades realizadas, do cumprimento das metas e do impacto do benefício social obtido em razão da execução do objeto até o período, com base nos indicadores estabelecidos e aprovados no plano de trabalho;

III - valores efetivamente transferidos pela administração pública e valores comprovadamente utilizados;

IV - quando for o caso, os valores pagos nos termos do art. 54, os custos indiretos, os remanejamentos efetuados, as sobras de recursos financeiros, incluindo as aplicações financeiras, e eventuais valores devolvidos aos cofres públicos;

V - análise dos documentos comprobatórios das despesas apresentados pela organização da sociedade civil na prestação de contas;

VI - análise das auditorias realizadas pelos controles interno e externo, no âmbito da fiscalização preventiva, bem como de suas conclusões e das medidas que tomaram em decorrência dessas auditorias.

Art. 60. Sem prejuízo da fiscalização pela administração pública e pelos órgãos de controle, a execução da parceria poderá ser acompanhada e fiscalizada pelos conselhos de políticas públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, em cada esfera de governo.

Parágrafo único. As parcerias de que trata esta Lei estarão também sujeitas aos mecanismos de controle social previstos na legislação.

Seção VIII
Das Obrigações do Gestor

Art. 61. São obrigações do gestor:

I - acompanhar e fiscalizar a execução da parceria;

II - informar ao seu superior hierárquico a existência de fatos que comprometam ou possam comprometer as atividades ou metas da parceria e de indícios de irregularidades na gestão dos recursos, bem como as providências adotadas ou que serão adotadas para sanar os problemas detectados;

III – (VETADO);

IV - emitir parecer técnico conclusivo de análise da prestação de contas final, com base no relatório técnico de monitoramento e avaliação de que trata o art. 59 desta Lei;

V - disponibilizar materiais e equipamentos tecnológicos necessários às atividades de monitoramento e avaliação.

Art. 62. Na hipótese de não execução ou má execução de parceria em vigor ou de parceria não renovada, exclusivamente para assegurar o atendimento de serviços essenciais à população, a administração pública poderá, por ato próprio e independentemente de autorização judicial, a fim de realizar ou manter a execução das metas ou atividades pactuadas:

I - retomar os bens públicos em poder da organização da sociedade civil parceira, qualquer que tenha sido a modalidade ou título que concedeu direitos de uso de tais bens;

II - assumir a responsabilidade pela execução do restante do objeto previsto no plano de trabalho, no caso de paralisação ou da ocorrência de fato relevante, de modo a evitar sua descontinuidade, devendo ser considerado na prestação de contas o que foi executado pela organização da sociedade civil até o momento em que a administração assumiu essas responsabilidades.

Parágrafo único. As situações previstas no **caput** devem ser comunicadas pelo gestor ao administrador público.

CAPÍTULO IV
DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Seção I
Normas Gerais

Art. 63. A prestação de contas deverá ser feita observando-se as regras previstas nesta Lei, além de prazos e normas de elaboração constantes do instrumento de parceria e do plano de trabalho.

§ 1º A administração pública fornecerá manuais específicos às organizações da sociedade civil por ocasião da celebração das parcerias.

§ 2º Eventuais alterações no conteúdo dos manuais referidos no § 1º deste artigo devem ser previamente informadas à organização da sociedade civil e publicadas em meios oficiais de comunicação.

§ 3º O regulamento poderá, com base na complexidade do objeto, estabelecer procedimentos diferenciados para prestação de contas, desde que o valor da parceria não seja igual ou superior a R$ 600.000,00 (seiscentos mil reais).

Art. 64. A prestação de contas apresentada pela organização da sociedade civil deverá conter elementos que permitam ao gestor da parceria avaliar o andamento ou concluir que o seu objeto foi executado conforme pactuado, com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados, até o período de que trata a prestação de contas.

§ 1º Serão glosados nas prestações de contas os valores que não atenderem ao disposto no **caput** deste artigo e nos arts. 53 e 54.

§ 2º Os dados financeiros serão analisados com o intuito de estabelecer o nexo de causalidade entre a receita e a despesa realizada, a sua conformidade e o cumprimento das normas pertinentes.

§ 3º A análise da prestação de contas deverá considerar a verdade real e os resultados alcançados.

§ 4º A prestação de contas da parceria observará regras específicas de acordo com o montante de recursos públicos envolvidos, nos termos das disposições e procedimentos estabelecidos conforme previsto no plano de trabalho e no termo de colaboração ou de fomento.

Art. 65. A prestação de contas e de todos os atos que dela decorram dar-se-á, sempre que possível, em plataforma eletrônica, permitindo a visualização por qualquer interessado.

Art. 66. A prestação de contas relativa à execução do termo de colaboração ou de fomento dar-se-á mediante a análise dos documentos previstos no plano de trabalho, nos termos do inciso IX do art. 22, além dos seguintes relatórios:

I - Relatório de Execução do Objeto, elaborado pela organização da sociedade civil, assinado pelo seu representante legal, contendo as atividades desenvolvidas para o cumprimento do objeto e o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados, a partir do cronograma acordado, anexando-se documentos de comprovação da realização das ações, tais como listas de presença, fotos e vídeos, se for o caso;

II - Relatório de Execução Financeira, assinado pelo seu representante legal e o contador responsável, com a descrição das despesas e receitas efetivamente realizadas.

Parágrafo único. O órgão público signatário do termo de colaboração ou do termo de fomento deverá considerar ainda em sua análise os seguintes relatórios elaborados internamente:

I - relatório da visita técnica **in loco** realizada durante a execução da parceria, nos termos do art. 58;

II - relatório técnico de monitoramento e avaliação, homologado pela comissão de monitoramento e avaliação designada, sobre a conformidade do cumprimento do objeto e os resultados alcançados durante a execução do termo de colaboração ou de fomento.

Art. 67. O gestor emitirá parecer técnico de análise de prestação de contas da parceria celebrada.

§ 1º No caso de parcela única, o gestor emitirá parecer técnico conclusivo para fins de avaliação do cumprimento do objeto.

§ 2º No caso de previsão de mais de 1 (uma) parcela, a organização da sociedade civil deverá apresentar prestação de contas parcial, para fins de monitoramento do cumprimento das metas do objeto vinculadas à parcela liberada.

§ 3º A análise da prestação de contas de que trata o § 2º deverá ser feita no prazo definido no plano de trabalho aprovado.

§ 4º Para fins de avaliação quanto à eficácia e efetividade das ações em execução ou que já foram realizadas, os pareceres técnicos de que tratam o **caput** e o § 1º deste artigo deverão, obrigatoriamente, mencionar:

I - os resultados já alcançados e seus benefícios;

II - os impactos econômicos ou sociais;

III - o grau de satisfação do público-alvo;

IV - a possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado.

Art. 68. Os documentos incluídos pela entidade na plataforma eletrônica prevista no art. 65, desde que possuam garantia da origem e de seu signatário por certificação digital, serão considerados originais para os efeitos de prestação de contas.

Parágrafo único. Durante o prazo de 10 (dez) anos, contado do dia útil subsequente ao da prestação de contas, a entidade deve manter em seu arquivo os documentos originais que compõem a prestação de contas.

Seção II
Dos Prazos

Art. 69. A organização da sociedade civil está obrigada a prestar as contas finais da boa e regular aplicação dos recursos recebidos no prazo de até 90 (noventa) dias a partir do término da vigência da parceria, conforme estabelecido no respectivo instrumento.

§ 1º A definição do prazo para a prestação final de contas será estabelecida, fundamentadamente, de acordo com a complexidade do objeto da parceria e integra a etapa de análise técnica da proposição e celebração do instrumento.

§ 2º O disposto no **caput** não impede que o instrumento de parceria estabeleça prestações de contas parciais, periódicas ou exigíveis após a conclusão de etapas vinculadas às metas do objeto.

§ 3º O dever de prestar contas surge no momento da liberação da primeira parcela dos recursos financeiros.

§ 4º O prazo referido no **caput** poderá ser prorrogado por até 30 (trinta) dias, desde que devidamente justificado.

§ 5º A manifestação conclusiva sobre a prestação de contas pela administração pública observará os prazos previstos no plano de trabalho aprovado e no termo de colaboração ou de fomento, devendo dispor sobre:

I - aprovação da prestação de contas;

II - aprovação da prestação de contas com ressalvas, quando evidenciada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário; ou

III - rejeição da prestação de contas e a determinação da imediata instauração de tomada de contas especial.

§ 6º As impropriedades que deram causa às ressalvas ou à rejeição da prestação de contas serão registradas em plataforma eletrônica de acesso público, devendo ser levadas em consideração por ocasião da assinatura de futuras parcerias com a administração pública, conforme definido em regulamento.

Art. 70. Constatada irregularidade ou omissão na prestação de contas, será concedido prazo para a organização da sociedade civil sanar a irregularidade ou cumprir a obrigação.

§ 1º O prazo referido no **caput** é limitado a 45 (quarenta e cinco) dias por notificação, prorrogável, no máximo, por igual período, dentro do prazo que a administração pública possui para analisar e decidir sobre a prestação de contas e comprovação de resultados.

§ 2º Transcorrido o prazo para saneamento da irregularidade ou da omissão, não havendo o saneamento, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deve adotar as providências para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do ressarcimento, nos termos da legislação vigente.

Art. 71. A administração pública terá como objetivo apreciar a prestação final de contas apresentada, no prazo de 90 (noventa) a 150 (cento e cinquenta) dias, contado da data de seu recebimento, conforme estabelecido no instrumento da parceria.

§ 1º A definição do prazo para a apreciação da prestação final de contas será estabelecida, fundamentadamente, de acordo com a complexidade do objeto da parceria e integra a etapa de análise técnica da proposição e celebração do instrumento.

§ 2º O prazo para apreciar a prestação final de contas poderá ser prorrogado, no máximo, por igual período, desde que devidamente justificado.

§ 3º Na hipótese do descumprimento do prazo definido nos termos do **caput** e dos §§ 1º e 2º em até 15 (quinze) dias do seu transcurso, a unidade responsável pela apreciação da prestação final de contas reportará os motivos ao Ministro de Estado ou ao Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, bem como ao conselho de políticas públicas e ao órgão de controle interno correspondentes.

§ 4º O transcurso do prazo definido nos termos do **caput** e do § 1º sem que as contas tenham sido apreciadas:

I - não significa impossibilidade de apreciação em data posterior ou vedação a que se adotem medidas saneadoras, punitivas ou destinadas a ressarcir danos que possam ter sido causados aos cofres públicos;

II - nos casos em que não for constatado dolo da organização da sociedade civil parceira ou de seus prepostos, sem prejuízo da atualização monetária, impede a incidência de juros de mora sobre débitos eventualmente apurados, no período entre o final do prazo referido no **caput** deste parágrafo e a data em que foi ultimada a apreciação pela administração pública.

Art. 72. As prestações de contas serão avaliadas:

I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte em dano ao erário;

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão no dever de prestar contas;

b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, ou de infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

c) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;

d) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

Parágrafo único. A autoridade competente para assinar o termo de fomento ou de colaboração é a responsável pela decisão sobre a aprovação da prestação de contas, tendo como base os pareceres técnico e financeiro, sendo permitida delegação a autoridades diretamente subordinadas, vedada a subdelegação.

CAPÍTULO V
DA RESPONSABILIDADE E DAS SANÇÕES

Seção I
Das Sanções Administrativas à Entidade

Art. 73. Pela execução da parceria em desacordo com o plano de trabalho e com as normas desta Lei e da legislação específica, a administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar à organização da sociedade civil parceira as seguintes sanções:

I - advertência;

II - suspensão temporária da participação em chamamento público e impedimento de celebrar termos de fomento, termos de colaboração e contratos com órgãos e entidades da esfera de governo da administração pública sancionadora, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

III - declaração de inidoneidade para participar em chamamento público ou celebrar termos de fomento, termos de colaboração e contratos com órgãos e entidades de todas as esferas de governo, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que a organização da sociedade civil ressarcir a administração pelos prejuízos resultantes, e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso II deste artigo.

Parágrafo único. A sanção estabelecida no inciso III do **caput** deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado ou do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação.

Seção II
Da Responsabilidade pela Execução e pela Emissão de Pareceres Técnicos

Art. 74. (VETADO).

Art. 75. O responsável por parecer técnico que conclua indevidamente pela capacidade operacional e técnica de organização da sociedade civil para execução de determinada parceria responderá administrativa, penal e civilmente, caso tenha agido com dolo ou culpa, pela restituição aos cofres públicos dos valores repassados, sem prejuízo da responsabilidade do administrador público, do gestor, da organização da sociedade civil e de seus dirigentes.

Art. 76. A pessoa que atestar ou o responsável por parecer técnico que concluir pela realização de determinadas atividades ou pelo cumprimento de metas estabelecidas responderá administrativa, penal e civilmente pela restituição aos cofres públicos dos valores repassados, caso se verifique que as atividades não foram realizadas tal como afirmado no parecer ou que as metas não foram integralmente cumpridas.

Seção III
Dos Atos de Improbidade Administrativa

Art. 77. O art. 10 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 10.....

.....

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente;

.....

XVI - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante

celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XVII - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XVIII - celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XIX - frustrar a licitude de processo seletivo para celebração de parcerias da administração pública com entidades privadas ou dispensá-lo indevidamente;

XX - agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;

XXI - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular." (NR)

Art. 78. O art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VIII:

"Art. 11.....

.....

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas." (NR)

CAPÍTULO VI
DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 79. (VETADO).

Art. 80. O Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, mantido pela União, fica disponibilizado aos demais entes federados, para fins do disposto no § 2º do art. 43 desta Lei, sem prejuízo do uso de seus próprios sistemas.

Art. 81. Mediante autorização da União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal poderão aderir ao Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV para utilizar suas funcionalidades no cumprimento desta Lei.

Art. 82. (VETADO).

Art. 83. As parcerias existentes no momento da entrada em vigor desta Lei permanecerão regidas pela legislação vigente ao tempo de sua celebração, sem prejuízo da aplicação subsidiária desta Lei, naquilo em que for cabível, desde que em benefício do alcance do objeto da parceria.

~~§ 1º A exceção do que trata o **caput**, não se aplica às prorrogações de parcerias firmadas após a promulgação desta Lei, exceto no caso de prorrogação de ofício prevista em lei ou regulamento, exclusivamente para a hipótese de atraso na liberação de recursos por parte da administração pública.~~

§ 1º A exceção de que trata o **caput** não se aplica às prorrogações de parcerias firmadas após a entrada em vigor desta Lei, exceto no caso de prorrogação de ofício prevista em lei ou regulamento, exclusivamente para a hipótese de atraso na liberação de

recursos por parte da administração pública. (Redação dada pela Medida provisória nº 658, de 2014)

§ 2º Para qualquer parceria referida no **caput** eventualmente firmada por prazo indeterminado antes da promulgação desta Lei, a administração pública promoverá, em prazo não superior a 1 (um) ano, sob pena de responsabilização, a repactuação para adaptação de seus termos a esta Lei ou a respectiva rescisão.

Art. 84. Salvo nos casos expressamente previstos, não se aplica às relações de fomento e de colaboração regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e na legislação referente a convênios, que ficarão restritos a parcerias firmadas entre os entes federados.

Parágrafo único. Os convênios e acordos congêneres vigentes entre as organizações da sociedade civil e a administração pública na data de entrada em vigor desta Lei serão executados até o término de seu prazo de vigência, observado o disposto no art. 83.

Art. 85. O art. 1º da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que tenham sido constituídas e se encontrem em funcionamento regular há, no mínimo, 3 (três) anos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei." (NR)

Art. 86. A Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 15-A e 15-B:

"Art. 15-A. (VETADO)."

"Art. 15-B. A prestação de contas relativa à execução do Termo de Parceria perante o órgão da entidade estatal parceira refere-se à correta aplicação dos recursos públicos recebidos e ao adimplemento do objeto do Termo de Parceria, mediante a apresentação dos seguintes documentos:

I - relatório anual de execução de atividades, contendo especificamente relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, bem como comparativo entre as metas propostas e os resultados alcançados;

II - demonstrativo integral da receita e despesa realizadas na execução;

III - extrato da execução física e financeira;

IV - demonstração de resultados do exercício;

V - balanço patrimonial;

VI - demonstração das origens e das aplicações de recursos;

VII - demonstração das mutações do patrimônio social;

VIII - notas explicativas das demonstrações contábeis, caso necessário;

IX - parecer e relatório de auditoria, se for o caso."

Art. 87. As exigências de transparência e publicidade previstas em todas as etapas que envolvem o termo de fomento ou de colaboração, desde a fase preparatória até o fim da prestação de contas, naquilo em que for necessário, serão excepcionadas quando se tratar de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança, na forma do regulamento.

~~Art. 88. Esta Lei entra em vigor após decorridos 90 (noventa) dias de sua publicação oficial.~~

Art. 88. Esta Lei entra em vigor após decorridos 360 (trezentos e sessenta) dias de sua publicação oficial. (Redação dada pela Medida Provisória nº 658, de 2014)

Brasília, 31 de julho de 2014; 193º da Independência e 126º da República.

DILMA ROUSSEFF
José Eduardo Cardozo
Guido Mantega
Miriam Belchior
Tereza Campello
Clélio Campolina Diniz
Vinícius Nobre Lages
Gilberto Carvalho
Luís Inácio Lucena Adams
Jorge Hage Sobrinho

*

DECRETO Nº 8.243, DE 23 DE MAIO DE 2014.

Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, **caput**, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 3º, **caput**, inciso I, e no art. 17 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Participação Social - PNPS, com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.

Parágrafo único. Na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação de programas e políticas públicas e no aprimoramento da gestão pública serão considerados os objetivos e as diretrizes da PNPS.

Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se:

I - sociedade civil - o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações;

II - conselho de políticas públicas - instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas;

III - comissão de políticas públicas - instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades;

IV - conferência nacional - instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado;

V - ouvidoria pública federal - instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública;

VI - mesa de diálogo - mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais;

VII - fórum interconselhos - mecanismo para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersetorialidade e transversalidade;

VIII - audiência pública - mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais;

IX - consulta pública - mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por

escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação; e

X - ambiente virtual de participação social - mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil.

Parágrafo único. As definições previstas neste Decreto não implicam na desconstituição ou alteração de conselhos, comissões e demais instâncias de participação social já instituídos no âmbito do governo federal.

Art. 3º São diretrizes gerais da PNPS:

I - reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia;

II - complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta;

III - solidariedade, cooperação e respeito à diversidade de etnia, raça, cultura, geração, origem, sexo, orientação sexual, religião e condição social, econômica ou de deficiência, para a construção de valores de cidadania e de inclusão social;

IV - direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige;

V - valorização da educação para a cidadania ativa;

VI - autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil; e

VII - ampliação dos mecanismos de controle social.

Art. 4º São objetivos da PNPS, entre outros:

I - consolidar a participação social como método de governo;

II - promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social;

III - aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes;

IV - promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo federal;

V - desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento;

VI - incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da internet, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e informação, especialmente, softwares e aplicações, tais como códigos fonte livres e auditáveis, ou os disponíveis no Portal do Software Público Brasileiro;

VII - desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis;

VIII - incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil; e

IX - incentivar a participação social nos entes federados.

Art. 5º Os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta deverão, respeitadas as especificidades de cada caso, considerar as instâncias e os mecanismos de participação social, previstos neste Decreto, para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas públicas.

§ 1º Os órgãos e entidades referidos no **caput** elaborarão, anualmente, relatório de implementação da PNPS no âmbito de seus programas e políticas setoriais, observadas as orientações da Secretaria-Geral da Presidência da República.

§ 2º A Secretaria-Geral da Presidência da República elaborará e publicará anualmente relatório de avaliação da implementação da PNPS no âmbito da administração pública federal.

Art. 6º São instâncias e mecanismos de participação social, sem prejuízo da criação e do reconhecimento de outras formas de diálogo entre administração pública federal e sociedade civil:

I - conselho de políticas públicas;
II - comissão de políticas públicas;
III - conferência nacional;
IV - ouvidoria pública federal;
V - mesa de diálogo;
VI - fórum interconselhos;
VII - audiência pública;
VIII - consulta pública; e
IX - ambiente virtual de participação social.

Art. 7º O Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, será integrado pelas instâncias de participação social previstas nos incisos I a IV do art. 6º deste Decreto, sem prejuízo da integração de outras formas de diálogo entre a administração pública federal e a sociedade civil.

Parágrafo único. A Secretaria-Geral da Presidência da República publicará a relação e a respectiva composição das instâncias integrantes do SNPS.

Art. 8º Compete à Secretaria-Geral da Presidência da República:

I - acompanhar a implementação da PNPS nos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta;

II - orientar a implementação da PNPS e do SNPS nos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta;

III - realizar estudos técnicos e promover avaliações e sistematizações das instâncias e dos mecanismos de participação social definidos neste Decreto;

IV - realizar audiências e consultas públicas sobre aspectos relevantes para a gestão da PNPS e do SNPS; e

V - propor pactos para o fortalecimento da participação social aos demais entes da federação.

Art. 9º Fica instituído o Comitê Governamental de Participação Social - CGPS, para assessorar a Secretaria-Geral da Presidência da República no monitoramento e na implementação da PNPS e na coordenação do SNPS.

§ 1º O CGPS será coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, que dará o suporte técnico-administrativo para seu funcionamento.

§ 2º Ato do Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República disporá sobre seu funcionamento.

Art.10. Ressalvado o disposto em lei, na constituição de novos conselhos de políticas públicas e na reorganização dos já constituídos devem ser observadas, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - presença de representantes eleitos ou indicados pela sociedade civil, preferencialmente de forma paritária em relação aos representantes governamentais, quando a natureza da representação o recomendar;

II - definição, com consulta prévia à sociedade civil, de suas atribuições, competências e natureza;

III - garantia da diversidade entre os representantes da sociedade civil;

IV - estabelecimento de critérios transparentes de escolha de seus membros;

V - rotatividade dos representantes da sociedade civil;

VI - compromisso com o acompanhamento dos processos conferenciais relativos ao tema de sua competência; e

VII - publicidade de seus atos.

§ 1º A participação dos membros no conselho é considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

§ 2º A publicação das resoluções de caráter normativo dos conselhos de natureza deliberativa vincula-se à análise de legalidade do ato pelo órgão jurídico competente, em acordo com o disposto na Lei Complementar nº73, de 10 de fevereiro de 1993.

§ 3º A rotatividade das entidades e de seus representantes nos conselhos de políticas públicas deve ser assegurada mediante a recondução limitada a lapso temporal determinado na forma dos seus regimentos internos, sendo vedadas três reconduções consecutivas.

§ 4º A participação de dirigente ou membro de organização da sociedade civil que atue em conselho de política pública não configura impedimento à celebração de parceria com a administração pública.

§ 5º Na hipótese de parceira que envolva transferência de recursos financeiros de dotações consignadas no fundo do respectivo conselho, o conselheiro ligado à organização que pleiteia o acesso ao recurso fica impedido de votar nos itens de pauta que tenham referência com o processo de seleção, monitoramento e avaliação da parceria.

Art. 11. Nas comissões de políticas públicas devem ser observadas, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - presença de representantes eleitos ou indicados pela sociedade civil;

II - definição de prazo, tema e objetivo a ser atingido;

III - garantia da diversidade entre os representantes da sociedade civil;

IV - estabelecimento de critérios transparentes de escolha de seus membros; e

V - publicidade de seus atos.

Art. 12. As conferências nacionais devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificando seus objetivos e etapas;

II - garantia da diversidade dos sujeitos participantes;

III - estabelecimento de critérios e procedimentos para a designação dos delegados governamentais e para a escolha dos delegados da sociedade civil;

IV - integração entre etapas municipais, estaduais, regionais, distrital e nacional, quando houver;

V - disponibilização prévia dos documentos de referência e materiais a serem apreciados na etapa nacional;

VI - definição dos procedimentos metodológicos e pedagógicos a serem adotados nas diferentes etapas;

VII - publicidade de seus resultados;

VIII - determinação do modelo de acompanhamento de suas resoluções; e

IX - indicação da periodicidade de sua realização, considerando o calendário de outros processos conferenciais.

Parágrafo único. As conferências nacionais serão convocadas por ato normativo específico, ouvido o CGPS sobre a pertinência de sua realização.

Art. 13. As ouvidorias devem observar as diretrizes da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União nos termos do art. 14, **caput**, inciso I, do Anexo I ao Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013.

Art. 14. As mesas de diálogo devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - participação das partes afetadas;

II - envolvimento dos representantes da sociedade civil na construção da solução do conflito;

III - prazo definido de funcionamento; e

IV - acompanhamento da implementação das soluções pactuadas e obrigações voluntariamente assumidas pelas partes envolvidas.

Parágrafo único. As mesas de diálogo criadas para o aperfeiçoamento das condições e relações de trabalho deverão, preferencialmente, ter natureza tripartite, de maneira a envolver representantes dos empregados, dos empregadores e do governo.

Art. 15. Os fóruns interconselhos devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - definição da política ou programa a ser objeto de debate, formulação e acompanhamento;

II - definição dos conselhos e organizações da sociedade civil a serem convidados pela sua vinculação ao tema;

III - produção de recomendações para as políticas e programas em questão; e

IV - publicidade das conclusões.

Art. 16. As audiências públicas devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificado seu objeto, metodologia e o momento de realização;

II - livre acesso aos sujeitos afetados e interessados;

III - sistematização das contribuições recebidas;

IV - publicidade, com ampla divulgação de seus resultados, e a disponibilização do conteúdo dos debates; e

V - compromisso de resposta às propostas recebidas.

Art. 17. As consultas públicas devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificando seu objeto, metodologia e o momento de realização;

II - disponibilização prévia e em tempo hábil dos documentos que serão objeto da consulta em linguagem simples e objetiva, e dos estudos e do material técnico utilizado como fundamento para a proposta colocada em consulta pública e a análise de impacto regulatório, quando houver;

III - utilização da internet e de tecnologias de comunicação e informação;

IV - sistematização das contribuições recebidas;

V - publicidade de seus resultados; e

VI - compromisso de resposta às propostas recebidas.

Art. 18. Na criação de ambientes virtuais de participação social devem ser observadas, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - promoção da participação de forma direta da sociedade civil nos debates e decisões do governo;

II - fornecimento às pessoas com deficiência de todas as informações destinadas ao público em geral em formatos acessíveis e tecnologias apropriadas aos diferentes tipos de deficiência;

III - disponibilização de acesso aos termos de uso do ambiente no momento do cadastro;

IV - explicitação de objetivos, metodologias e produtos esperados;

V - garantia da diversidade dos sujeitos participantes;

VI - definição de estratégias de comunicação e mobilização, e disponibilização de subsídios para o diálogo;

VII - utilização de ambientes e ferramentas de redes sociais, quando for o caso;

VIII - priorização da exportação de dados em formatos abertos e legíveis por máquinas;

IX - sistematização e publicidade das contribuições recebidas;

X - utilização prioritária de softwares e licenças livres como estratégia de estímulo à participação na construção das ferramentas tecnológicas de participação social; e

XI - fomento à integração com instâncias e mecanismos presenciais, como transmissão de debates e oferta de oportunidade para participação remota.

Art. 19. Fica instituída a Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais, instância colegiada interministerial responsável pela coordenação e encaminhamento de pautas dos movimentos sociais e pelo monitoramento de suas respostas.

§ 1º As reuniões da Mesa de Monitoramento serão convocadas pela Secretaria-Geral da Presidência da República, sendo convidados os Secretários-Executivos dos ministérios relacionados aos temas a serem debatidos na ocasião.

§ 2º Ato do Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República disporá sobre as competências específicas, o funcionamento e a criação de subgrupos da instância prevista no **caput**.

Art. 20. As agências reguladoras observarão, na realização de audiências e consultas públicas, o disposto neste Decreto, no que couber.

Art. 21. Compete à Casa Civil da Presidência da República decidir sobre a ampla divulgação de projeto de ato normativo de especial significado político ou social nos termos do art. 34, **caput**, inciso II, do Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002.

Art. 22. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 23 de maio de 2014; 193º da Independência e 126º da República.

DILMA ROUSSEFF
Miriam Belchior
Gilberto Carvalho
Jorge Hage Sobrinho

Este texto não substitui o publicado no DOU de 26.5.2014

*

Organizadoras
Ana Lúcia Suárez Maciel
Erica Bomfim Bordin



A Face Privada na Gestão das Políticas Públicas

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-64048-09-6
9 788564 048096