



UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
DEPARTAMENTO MULTIDISCIPLINAR
BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LETICIA ZIKAN DO NASCIMENTO SIFUENTE

**O TERCEIRO SETOR NO BRASIL:
CONTEXTO HISTÓRICO E AS PRINCIPAIS MUDANÇAS TRAZIDAS
PELO NOVO MARCO REGULATÓRIO Lei nº 13.019/2014**

Volta Redonda-RJ

2019

TERMO DE APROVAÇÃO

LETICIA ZIKAN DO NASCIMENTO SIFUENTE

O TERCEIRO SETOR NO BRASIL: CONTEXTO HISTÓRICO E AS PRINCIPAIS MUDANÇAS
TRAZIDAS PELO NOVO MARCO REGULATÓRIO Lei nº 13.019/2014

Artigo aprovado pela Banca Examinadora do Curso de Administração Pública da Universidade Federal Fluminense – UFF.

Volta Redonda, 12 de dezembro de 2019.

Profª Drª Thais Soares Kronemberger
Universidade Federal Fluminense- UFF- Orientadora

Prof. Dr. Arnaldo Provasi Lanzara
Universidade Federal Fluminense- UFF

Prof. Dr. Carlos Frederico Bom Kraemer
Universidade Federal Fluminense- UFF

O Terceiro Setor no Brasil: contexto histórico e as principais mudanças trazidas pelo novo marco regulatório Lei nº 13.019/2014

Resumo

O artigo insere-se na temática sobre o Terceiro Setor e tem como principal objetivo analisar as principais mudanças entre o poder público e as organizações da sociedade civil introduzidas pelo novo marco regulatório, representado pela Lei nº 13.019/2014. Para tanto, é realizada uma análise da legislação e uma contextualização histórica sobre o terceiro setor. O Terceiro Setor pode ser compreendido como o conjunto de organizações privadas que buscam a produção de serviços públicos em prol das necessidades coletivas (FERNANDES, 1994). Tem como principais formas jurídicas as leis de nº 3.071/16, nº 091/35, nº 3.577/59, nº 9.790/99, além de diversos decretos e outros aparatos jurídicos. A pesquisa, de natureza qualitativa e do tipo exploratória, adotou a coleta de dados em fontes bibliográficas e documentais tendo a análise dos dados seguido a forma descritivo-explicativa. Os resultados apontam que, devido à complexa rede jurídica, o Terceiro Setor encontrava-se com uma frágil legislação para sua atuação até a criação da Lei nº 13.019/14, em que novos instrumentos, como o termo de fomento, o termo de colaboração e o acordo de cooperação foram estabelecidos para regulação da atuação junto ao Estado. Porém, mesmo com o avanço apresentado por essa nova normativa, nem todas as questões do Terceiro Setor conseguiram ser resolvidas uma vez que a legislação atual dispõe apenas da relação com a administração pública. As organizações da sociedade civil reivindicam que a legislação que as regule seja mais completa, apresentando o reconhecimento de sua contribuição para a democracia e para o desenvolvimento.

Palavras-chave: Terceiro Setor; Lei nº 13.018/2014; Organização da Sociedade Civil

1. Introdução

Desde a pós-colonização, a sociedade brasileira vem sendo assistida por instituições que possuem, em seu cerne, conceitos como: filantropia, associação e a relação entre Estado e Sociedade Civil (SILVA, 2010). Tais organizações constituem o Terceiro Setor, que presta serviços de caráter público através de instituições de direito privado em que o Estado estabelece uma relação através de legislação própria, a fim regulamentar os repasses de verba e classificar quais instituições se qualificam para essas parcerias.

Diante disso, Camila Gomes (2017) afirma que as relações entre poder público e organizações do Terceiro Setor têm se aproximado nas últimas décadas e que, devido ao seu longo histórico, existem diversas normativas que tentam regularizar, entender e colaborar da melhor forma para a atuação desse setor tão dinâmico. Assim, uma vez que as relações entre os dois setores são frequentes, sua regulação é necessária para dar segurança jurídica tanto para as organizações da sociedade civil como para a Administração Pública.

Tendo em vista a longa história do Terceiro Setor, este artigo pretende responder à seguinte questão: quais as principais mudanças introduzidas entre poder público e organizações do Terceiro Setor com o novo Marco Legal introduzido com a Lei Nº 13.019/14, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)? A discussão sobre o tema afirma que as legislações já existentes de regulação do setor não supriam todas as demandas necessárias para existência da segurança jurídica (GOMES, 2017) e, deste modo, a necessidade de elaboração de uma legislação regulamentadora se via necessária.

Após o delineamento do objetivo do estudo, estabeleceu-se o tipo de pesquisa como exploratório visto que o tema é pouco estudado, além de ter como finalidade o

desenvolvimento e, principalmente, a elucidação de ideias com o intuito de estimular a criação de questões e problemas com caráter mais preciso (GIL, 2002).

A coleta de dados foi realizada por pesquisas bibliográfica e documental sendo a primeira em artigos científicos, livros e capítulos de livro, além de dissertação de mestrado e tese de doutorado sobre o tema. Já a segunda contou com cartilhas da Associação Brasileira de Organizações não Governamentais¹ (ABONG) e documentos oficiais, como leis, normativas, decretos e relatórios.

O texto está estruturado em cinco seções, além desta introdução e das referências bibliográficas. Na primeira seção é apresentada uma discussão bibliográfica sobre o conceito de Terceiro Setor tendo por objetivo evidenciar uma noção do que esse setor abrange, como se organiza e quais são suas características. Posteriormente, traçou-se o histórico de atuação do Terceiro Setor, sua origem e características no contexto brasileiro, além de enfatizar a legislação que normatiza a relação de prestação de serviços com o poder público desde o início do século XX até a criação da Lei Nº 13.019/14. Na quarta seção destaca-se o período da Reforma do Estado que ocorreu na década de 1990 uma vez que foi dado ao Terceiro Setor uma parte significativa das funções do governo, como saúde, assistência social, educação, reciclagem, meio ambiente, desenvolvimento sustentável, entre outras (MARE, 1995). Sobre tal assunto, o texto evidencia como a Reforma do Estado influenciou o papel das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) no novo panorama estatal brasileiro, culminando na criação do Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil através da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que institui as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) (MARE, 1995). Por fim, discute-se a busca por segurança jurídica e por uma cobertura normativa mais eficaz no elo estabelecido entre o setor público e as organizações da sociedade civil com a criação da Lei nº 13.019/14, considerada o Novo Marco Legal do Terceiro Setor Brasileiro, trazendo singularidades e possibilidades para as organizações da sociedade civil (ABONG, 2014).

2. Terceiro Setor: breve discussão

Definir Terceiro Setor não é uma das tarefas mais fáceis. Em virtude de sua pluralidade de atuação podem-se encontrar diversas discussões que tentam nortear a elaboração de um conceito amplo capaz abraçar toda a multiplicidade de organizações e ações existentes nele.

A nomeação “Terceiro Setor” remete à ideia de que há um primeiro setor, o Estado, caracterizado por organizações governamentais que visam o objetivo público e, um segundo setor, o Mercado, designado por organizações de iniciativa privada que aspiram a fins particulares. Assim, a divisa entre Estado e Mercado não pode ser estabelecida de forma rígida, pois há influências e interfaces entre essas áreas (FERNANDES, 1994).

Dessa maneira, além do Estado e do Mercado há um setor “não governamental” e “não lucrativo”, o Terceiro Setor, que se apresenta de forma organizada, independente e que faz com que a dimensão voluntária do comportamento da sociedade seja mobilizada (FERNANDES, 1994). Assim, como ilustrado abaixo, a relação entre o agente e o fim da ação caracteriza a qual setor ela vem a pertencer.

¹Associação Brasileira de ONGs é uma associação nacional criada em 1991 com o objetivo de fortalecer as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) brasileira que trabalham na defesa e promoção dos direitos e bens comuns (ABONG, 2013)

Agentes	Fins	Setor
Privados	Privado	Mercado
Públicos	Público	Estado
Privado	Público	Terceiro Setor
Público	Privados	(Corrupção)

Quadro 1- Características das organizações do Terceiro Setor

Fonte: Fernandes, 1994, p. 21.

Isto posto, o Terceiro Setor é apresentado como a abertura de uma alternativa lógica à ideia hierárquica a que os setores estavam associados, podendo ser entendido como uma das quatro combinações resultantes do elo entre “público” e “privado” (FERNANDES, 1994). Ainda para Rubem César Fernandes (1994), Terceiro Setor é um conjunto de organizações e iniciativas privadas que buscam a produção de bens e serviços públicos, ou seja, que não geram lucro, mas que respondem às necessidades coletivas.

Terceiro Setor pode referenciar-se também às iniciativas e organizações que possuem como centro de estruturação o trabalho associativo e voluntário (CABRAL, 2007). Sendo que a direção das ações desenvolvidas é estabelecida por termos dados em uma missão e com operação voltada para ações de necessidades humanas, filantropia, direitos e garantias sociais.

Outra forma de qualificar o Terceiro Setor é através da multiplicidade de formas de atuação das organizações nele existentes. Isso quer dizer que não se pode ter a ideia de um indivíduo único com ideias singulares; deve-se ter a noção de que o termo abrange diferentes organizações que atuam de formas variadas, porém sincrônicas, o que pode estar relacionado ao associativismo, ONGs, voluntariado, ajuda-mútua, entre outros (FERRAREZI, 2007).

A visibilidade do termo Terceiro Setor teve início após a Universidade norte-americana Johns Hopkins publicar o estudo “Comparative Nonprofit Sector Project”, realizado em 40 países, que tinha como objetivo gerar conhecimento e trazer luz às atividades que eram realizadas nesse âmbito.

Foi elaborada, dentro da pesquisa da referida instituição, uma definição estrutural que permitiu diversos pesquisadores definirem melhor quais organizações seriam estudadas, trazendo uma unidade ao campo de estudo das organizações da sociedade civil. Assim, tais organizações deveriam ser estruturadas, autoadministradas, privadas, não podendo haver distribuição de lucros entre seus membros e a adesão voluntária de indivíduos deveria estar presente (FERRAREZI, 2007).

Desta forma, Cabral (2007) e Ferrarezi (2007) pressupõem que o Terceiro Setor tem como principal objetivo a promoção de direitos e garantias sociais através da filantropia. São compostas por organizações estruturadas com adesão voluntária e trabalho associativo onde não há distribuição de lucro entre seus membros.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realiza, desde 2002, a pesquisa “As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil” através de informações colhidas no Cadastro Central de Empresas (CEMPRE). Na edição de 2016, foram apresentadas informações sobre as Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil (FASFIL), com a apresentação do quantitativo dessas organizações no país, suas principais áreas de atuação e sua influência em diversos assunto de interesse social. Foram definidas como FASFIL as organizações presentes no CEMPRE como entidades sem fins lucrativos que apresentem, simultaneamente, todos os cinco seguintes critérios: privadas,

legalmente constituídas, auto administradas e voluntárias, assim como no estudo da Johns Hopkins.

Ainda, de acordo com o IBGE (2016), as instituições sem fins lucrativos possuem forte influência em agendas públicas, exercem o controle social, atuam na execução de políticas públicas e criam projetos de interesse público. Foram indicadas na pesquisa cerca de 5,5 milhões de entidades locais cadastradas no CEMPRE. Sendo constituídas em 90% por empresas com fins privados, 0,5% por organizações de administração pública e 9,5% por entidades sem fins lucrativos.

Assim, em 2016, no Brasil, havia cerca de 526.841 entidades sem fins lucrativos: 236.950 classificadas como FASFIL e 289.891 como outras instituições (condomínios, cartórios, caixas escolares e similares, partidos políticos, sindicatos, federações e confederações, Sistema S, entidade de mediação e arbitragem, comissão de conciliação prévia, conselhos, fundos e consórcios municipais, cemitérios e funerárias).

No levantamento feito pelo IBGE (2016) foi observado o alto número de entidades com vocação religiosa e objetivos que prezam pela defesa de direitos e interesses dos cidadãos. Visto que 35,1% das FASFIL são de associações religiosas, 25% de associações de moradores, centros e associações comunitárias, desenvolvimento rural, emprego e treinamento, defesa de direitos de grupos e minorias, outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos, associações empresariais e patronais, associações profissionais e associações de produtores rurais (IBGE, 2016). Cerca de 10,2% das FASFIL, segundo o IBGE (2016), são de assistência social que atendem aos grupos mais vulneráveis da população, como crianças e idosos pobres, adolescentes em conflito com a lei, pessoas com deficiência, entre outros.

É importante destacar que a atual forma do Terceiro Setor, no Brasil e no mundo, passou por séculos de transfigurações através da implementação de leis, normativas, estudos e ações, em que diversas premências socioeconômicas foram ocorrendo e mesclando-se (FERNANDES, 1994). Por conseguinte, faz-se necessário observar esse fenômeno não a partir de seu estágio atual, mas através de seus processos, suas formas e características de institucionalização que se sucederam ao longo dos séculos (FERNANDES, 1994), isto é, para se estudar o momento atual e a influência do Terceiro Setor no panorama político-social brasileiro torna-se necessário observar a história da construção do Terceiro Setor, que permitiu chegar à Lei nº 13.019/14, considerada o Novo Marco Legal do Terceiro Setor Brasileiro.

3. Histórico do Terceiro Setor no Brasil

Anos de debates e questionamentos das instituições, de estudiosos, colaboradores e usuários do Terceiro Setor junto ao Estado resultaram na Lei nº 13.019/14. Para entender a necessidade da criação de uma nova lei e o que o aparato desta trouxe para as instituições é necessário recorrer ao passado, uma vez que vemos os passos iniciais do Terceiro Setor brasileiro logo nos primeiros séculos da pós-colonização (SILVA, 2010), o que gera um longo percurso cheio de normativas que tentavam regular a relação Estado e Sociedade Civil.

Segundo Mário Aquino Alves (2002), durante o período pós-colonial, a vida social brasileira ocorria em torno das grandes fazendas, ou seja, uma sociedade que tinha em sua formação um sistema econômico baseado no *plantation*² de açúcar e no trabalho escravo, um mundo que funcionava dentro de uma estrutura de dominação patriarcal e/ou patrimonial.

² Plantation é o nome dado a um modelo de organização econômica em que se destacam quatro aspectos principais: latifúndio, monocultura, mão-de-obra escrava e produção voltada para o mercado externo. Durante o período colonial brasileiro, este foi o modelo adotado em larga escala, sendo a cana-de-açúcar o principal produto cultivado até meados do século 18 (Vitor Amorim de Angelo, 2009)

A prestação de serviços públicos na pós-colonização era reservada aos domínios da igreja católica, principalmente, através das confrarias e irmandades (MÂNICA, 2007). Essas ordens implantadas a mando da Coroa foram as responsáveis por estruturar a sociedade civil na nova Colônia (CABRAL, 2007), ou seja, essas organizações serviam como mecanismos para estabelecer as relações sociais de solidariedade, benemerência, resoluções de conflitos e relações familiares. Em vista disso, os princípios da filantropia e caridade religiosa apresentam-se como base estruturante do Terceiro Setor brasileiro. Por este motivo, do período colonial até o final do século XIX diversas instituições chamadas de associações voluntárias foram surgindo tendo em comum a origem religiosa e a prática assistencialista às comunidades carentes (SILVA, 2010) sendo que algumas existem até os tempos atuais, como as Santas Casas de Misericórdia.

O Código Civil de 1916, Lei nº 3.071 de 1º de janeiro, pelo seu artigo 16, passou a dar a essas entidades a garantia de existência jurídica como associações, fundações e sociedades civis sem fins lucrativos, definindo as associações como a união de pessoas em busca de um objetivo em comum e sem o lucro como finalidade para os seus membros. Para a sociedade civil ficou estabelecido que era permitida a fundação da organização através de apenas um indivíduo e sem a necessidade de dispor de patrimônio. As fundações foram determinadas como um patrimônio destinado pelo seu fundador em prol do interesse público, também sem finalidade lucrativa (BRASIL, 1916).

No início do século XX notam-se mudanças no modo de atuação de algumas dessas organizações. Durante as décadas de 1920 e 1930 surgem novas tipologias de organizações sem fins lucrativos: sindicatos, associações profissionais, federações e confederações que defendiam interesses coletivos específicos, como a desvinculação do setor privado às práticas da doação e da assistência (SILVA, 2010). Esse fato está intimamente ligado ao maior envolvimento do Estado nas questões sociais, principalmente, no início da década de 1930 durante o governo de Getúlio Vargas. (CARRION, 2000).

Com a Constituição Federal de 1934, o Estado brasileiro passou no campo institucional a adotar o modelo de Estado Social voltando maior atenção para a área econômica e social transfigurando uma aproximação entre Estado e Sociedade através de uma socialização do Estado e estadualização da sociedade (MÂNICA, 2007). Houve uma inserção de diversas entidades que possuíam diferentes ramos de atuação e de filosofia no Terceiro Setor, o que fez com que fosse necessário elaborar uma legislação específica para as que possuíam finalidade pública (SILVA, 2010).

Em 1935, surge a primeira legislação sobre a regulação da cooperação entre entidades privadas sem fins lucrativos e o Estado. A Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, chamada de Lei da Declaração de Utilidade Pública, decreta que a sociedade civil, as associações e as fundações constituídas no país com o fim exclusivo de servir desinteressadamente à coletividade podiam ser declaradas de Utilidade Pública (BRASIL, 1935). Para serem reconhecidas como de Utilidade Pública, as organizações da sociedade civil necessitam ter, no mínimo, três anos de atuação reconhecidos pelo Ministério Público, além de ser instituída no país, ter personalidade jurídica, não remunerar e nem distribuir lucros entre seus administradores e demais membros dos órgãos consultivos ou deliberativo (BRASIL, 1935, art. 1º). Ao ser declarada como de Utilidade Pública, a entidade 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 (BRASIL, 1935, art. 4º).

Uma organização, ao ser caracterizada como de Utilidade Pública, obtém vantagens. Entre elas, destacam-se a possibilidade de receber doações de pessoas jurídicas e bens apreendidos, abandonados ou disponíveis, acesso a subvenções e auxílios da União Federal e

suas autarquias; autorização para realizar sorteios e receber receitas das Loterias Federais (TREZZA, 2004).

Em 1959 houve a ampliação do reconhecimento institucional das entidades através da elaboração do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, Lei nº 3.577/1959, que proferia: “ficam isentas da taxa de contribuição de previdência dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões as entidades de fins filantrópicos reconhecidas de utilidade pública, cujos membros de suas diretorias não recebem remuneração” (BRASIL, 1959, art. 1º). Diferente do Título de Utilidade Pública, que, segundo Silva (2010), não oferecia nenhum benefício econômico para as entidades de fins filantrópicos, as instituições que possuíam esse novo certificado tinham direito à isenção da contribuição patronal previdenciário. Silva (2010) destaca que foram essas leis, algumas vigentes até pouco tempo que proporcionaram os alicerces do Marco Legal do Terceiro Setor brasileiro.

Já durante a década de 1970, a fim de salvaguardar os direitos políticos e humanos que se encontravam deficientes devido à ditadura militar brasileira, emergiram organizações que possuíam a denominação de “não governamentais” (SILVA, 2010). Durante essa década há união das instituições de caráter filantrópico e assistencial aos movimentos sociais que, como o auxílio das igrejas, transformam-se em locutores das dificuldades locais, denunciando as situações de repressão, desigualdade e injustiça social. É nesse contexto que se inicia a utilização da denominação Organizações Não Governamentais (ONG) (CARRION, 2000).

No final dos anos 80, as ONGs principiam sua aparição para o grande público através da imprensa, principalmente, nas edições que possuíam mais foco na política (LANDIM, 1993). Essas organizações deixavam em evidência a diferenciação perante as ações governamentais visto que, paralelamente às crises econômicas, políticas, sociais e morais que estavam presentes no panorama brasileiro, observou-se a rejeição da sociedade civil sobre múltiplas formas de assistencialismo (ALVES, 2002). Fato que contribuiu para que houvesse uma maior ação dos movimentos sociais, associações civis e ONGs.

Durante essa fase da história do Brasil, Fernandes (1994) destaca que “as ONGs tornaram-se centros de recursos humanos (assessorias, informações, materiais pedagógicos, formação, elaboração de projetos etc.), postos a serviço das associações comunitárias e dos movimentos sociais” (p. 129).

Marcelo Calegare e Nelson Silva Junior (2009) afirmam que, no período da ditadura, havia um espaço em que o tom político possuía força e era capaz de reunir “(...) diversos segmentos da sociedade sob o objetivo comum de oposição ao regime vigente, fazendo um determinado sentido falar-se em fortalecimento da sociedade civil. Dessa forma, dito espaço tornou-se o precursor do espaço preenchido pelo Terceiro Setor” (p. 136).

Posto isso, as organizações que emergiram no seio da resistência política tiveram uma posição central na direção da sociedade brasileira e no assentamento do Terceiro Setor no Brasil sendo um dos responsáveis pela difusão do pensamento de cidadania e o seu exercício pleno (SILVA, 2010).

A década de 1970 foi marcante não apenas no contexto brasileiro. Isto porque a Reforma do Estado estava em destaque nas discussões em todo o mundo tornando-se quase uma palavra de ordem durante essa época. Segundo Fernando Luiz Abrucio (1997) havia uma ruptura no consenso social sobre a real função do Estado tornando-o sem forças e sem perspectivas de melhoras. Chegava-se assim, ao declínio de um período de prosperidade que teve início no pós-Segunda Guerra Mundial, a chamada “era dourada”, em que eram apresentadas altas taxas de crescimento nos países de “primeiro mundo”, no bloco socialista presente na época e em alguns países pertencentes ao “terceiro mundo” (ABRUCIO, 1997). É nesse contexto que se encontra a inserção do modelo gerencial no Setor Público.

Diante disso, podem-se citar quatro fatores socioeconômicos que colaboraram com o desencadeamento da chamada crise desse antigo modelo de Estado. O primeiro fator são as

duas crises do petróleo: a primeira, datada em 1973, e, a segunda, uma crise mais forte, em 1979. Isso somado à crise fiscal e à ingovernabilidade, ou seja, os governos no pós-guerra acumularam e se sobrecarregaram de atividades que não possuíam recursos para cumprir (ABRUCIO, 1997). Sendo assim, os governos foram considerados incapazes de solucionar suas próprias questões. Além disso, a revolução tecnológica junto a globalização modificou o setor produtivo a ponto de o Estado perder força em controlar fluxos financeiros e comerciais, transfigurando em um enfraquecimento no poder dos Estados em estabelecer políticas macroeconômicas (ABRUCIO, 1997).

É nessa conjuntura de carência de recursos públicos, da falta de força do Estado e da disseminação da ideologia privatizante que o modelo gerencial se potencializa e se faz presente no setor público com destaque para a participação das organizações da sociedade civil (ABRUCIO, 1997).

As mudanças que ocorriam na administração pública estavam entrelaçadas à Reforma do Estado que se baseava no encolhimento da máquina pública tendo como seus principais atores os governos conservadores da primeira-ministra inglesa Margareth Thatcher e do presidente americano Ronald Reagan. A atuação da Organizações da Sociedade Civil servia como uma das formas de apresentar esse encolhimento do Estado, uma vez que elas realizavam funções antes estatais.

4. Reforma Gerencial no Brasil e o Papel das Organizações da Sociedade Civil

Nos anos 1990, a Reforma do Estado foi proposta pelo governo utilizando a justificativa de que o país estava em crise e que estaria associada a uma crise do Estado. De tal modo, na visão do governo da época, a Reforma tornou-se indispensável para a estabilização e o crescimento da economia (BRESSER PEREIRA, 1998).

A proposta de mudança surgiu, então, através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), sob a responsabilidade do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), tendo como um de seus principais idealizadores Luiz Carlos Bresser Pereira, baseando-se nas Reformas dos governos americano e inglês. Segundo Andres Pablo Falconer (1999), a Reforma propunha o conceito de administração pública gerencial no qual regiam valores como eficiência, qualidade, administração descentralizada e com foco no cidadão. Reformar o Estado de acordo com o caráter gerencialista visava a garantir sua maior governança e a busca pela eficiência. Isto ocorreria através da execução das atividades exclusivas do Estado com a transformação das autarquias em agências autônomas e dos serviços sociais competitivos em organizações públicas não-estatais de um tipo especial, as organizações sociais (MARE, 1995). Evidenciando-se, assim, o objetivo da Reforma em descentralizar os serviços públicos, mantendo o caráter regulatório do Estado (MORALES, 1998), ou seja, um dos objetivos globais do PDRAE era “(...) limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para propriedade pública não-estatal (...)” (MARE, 1995, p. 45).

Assim, conforme apresenta o PDRAE (MARE, 1995), as atividades e serviços que não caberiam ao exercício de poder do Estado deveriam ser descentralizados para o Setor Público não-estatal, entretanto, sempre regulados pelo Estado. A este fenômeno chamaram de publicização, isto é, a passagem de atividades antes exercidas pelo Estado para entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que apresentam autorização específica do Legislativo para estabelecer relação com o Executivo, a fim de obter o direito a recursos orçamentários (MARE, 1995). Conforme Morales (1998), esse termo não implica na privatização das ações, mas na produção não-estatal de bens e serviços públicos. Portanto, devido ao caráter descentralizador do Estado durante a década de 1990, o governo Federal passa a ter uma atenção especial e um olhar mais atento às novas ligações institucionais de políticas com a cooperação das OSCs (FERRAREZI, 2007).

É importante destacar a criação do Conselho da Comunidade Solidária (CCS) teve um importante papel na narrativa seguinte da história do Terceiro Setor brasileiro. Sua criação, em 1995, baseou-se no modelo do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, acompanhando sua estrutura de dez ministros de Estado e vinte e uma membros da sociedade (FERRAREZI, 2007). O Conselho tinha como objetivo ser ponte de um novo diálogo político, a fim de também estabelecer a relação entre Estado e Sociedade para o combate à pobreza e a exclusão através de ações de desenvolvimento social (FERRAREZI, 2007).

O CCS buscava cumprir seu objetivo central por meio da elaboração de programas sociais inovadores: Universidade Solidária, Alfabetização Solidária e Capacitação Solidária. Sendo, então, o Conselho um forte ator na comunicação da sociedade civil organizada e do Terceiro Setor durante o período da história em que esses atores começaram a ter maior atuação em parceria com o Estado (PERES, 2005). Desse modo, em 1997, iniciou-se a Rodada de Interlocução Política dedicada à realização do diálogo entre a sociedade civil organizada e governo em busca de soluções para o enfrentamento da pobreza e exclusão social, onde eram abordados temas como combate à pobreza, Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor, expansão do microcrédito, desenvolvimento local integrado e sustentável (FERRAREZI, 2001). Tal espaço possuía a presença de diferentes atores da sociedade civil, do governo e do Conselho de Comunidade Solidária.

Ferrarezi (2001) destaca que as questões acima citadas só estavam dentro da agenda política do governo devido a um dos objetivos centrais do CCS em propiciar o diálogo entre Estado e OSCs, ou seja, o Conselho teve importante atuação para que o debate fosse à frente e se apresentasse algum resultado. Durante todo o processo deu-se importante visibilidade ao fortalecimento da sociedade civil, o que gera um debate em torno da incompatibilidade da legislação que regia o setor com o papel de maior responsabilidade que essas instituições começavam a ter, assim como era necessário que se redigisse a legislação de forma que se enquadrassem nos termos da publicização e controle social exigido (FERRAREZI, 2001).

Diante disso, criou-se a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que instituiu a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e que possuía sua própria forma de ligação com o governo, o chamado termo de parceria. A legislação simplificou o processo de reconhecimento institucional das entidades da sociedade civil como OSCIP, modernizou a realização de parcerias com o governo, com base em critérios de eficácia e eficiência, além de ter apresentado mecanismos mais adequados de responsabilização das instituições em relação a utilização da verba pública recebida (FERRAREZI, 2001).

Calegare e Silva Junior (2009) concordam que a consolidação do Terceiro Setor no Brasil foi possível conforme foram executadas as reformas gerenciais. Entretanto, apresentam as críticas feitas a essas reformas e a seus idealizadores. Dentre estas, destaca-se a crítica de Carlos Montaña (2012) sobre a retração da função social do Estado e a ampliação dos serviços comerciais, além de serviços desempenhados pelo Terceiro Setor.

Para Montaña (2012), como alternativa para suprir as lacunas deixadas pelo novo Estado, as ações de resposta a questão social são privatizadas e transferidas para o mercado quando essas apresentam lucro e passadas à sociedade civil quando são ações deficitárias, ou seja, que vendem e fornecem gratuitamente os serviços sociais.

De acordo com a análise de Montaña (2012), as organizações que formam o Terceiro Setor não possuem condições de autofinanciamento e acabam dependentes dos fundos públicos para seu funcionamento. Portanto, a “parceria” entre Estado e sociedade civil nada mais seria que o repasse de dinheiro público a essas organizações ao invés da aplicação nas áreas sociais através do próprio Estado.

Assim, a retirada da responsabilidade sobre a questão social e seu repasse ao Terceiro Setor não é dado por motivos de eficiência e nem por razões econômicas visto que os repasses são feitos através do próprio Estado, não havendo, então, uma redução de custos. Isso ocorre

por um motivo político-ideológico dado que essa ação serve para a retirada do direito universal do cidadão perante as políticas sociais de qualidade (MONTAÑO, 2012). Essas ações de transferência também causariam uma cultura de autoculpa pelas mazelas da população junto ao surgimento da autoajuda e auxílio mútuo para o enfrentamento.

4.1. Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP

A estrutura conceitual da Lei de nº 9.790/99, Lei das OSCIPs, teve influência de alguns princípios presentes na Reforma Gerencial proposta pelo governo da época, uma vez que um dos objetivos da lei era institucionalizar a prestação de serviços públicos por OSC (FERRAREZI, 2007). A decisão de criar uma nova normativa era mais viável do que reformular as diversas leis, decretos e resoluções que tentavam regulamentar a atuação dessas organizações, posto que essas reestruturações seriam inviáveis devido aos longos debates que poderiam levar anos para que se chegasse a um consenso (FERRAREZI, 2007).

A Instrução Normativa nº 1 de 1997 da Secretaria do Tesouro Nacional, normativa anterior a lei da OSCIP, rege a relação e transferência de recursos públicos para as OSCs adotando, dentre as várias formas existentes de repasse de dinheiro público, o convênio como principal meio de realização (FERRAREZI, 2001). Esses convênios com a União são altamente restritivos, pois só possuem acesso a eles as organizações que conseguem obter o registro de entidade de assistência social emitido pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Sendo essa instrução normativa considerada não muito adequada às especificidades das entidades sem fins lucrativos foi necessário a formulação de uma nova legislação para a regulamentação da parceria entre Estado e OSCs (FERRAREZI, 2001).

Por conseguinte, um dos principais fatores de destaque da Lei das OSCIPs foi o termo de parceria instaurado como instrumento consolidador da relação entre poder público e entidades qualificadas como OSCIPs (FERRAREZI, 2001). O termo tem como objetivo elencar os direitos, responsabilidades e obrigações das partes envolvidas para o fomento e a execução de práticas de interesse público previstas no artigo 3º da referida lei. Podendo-se destacar atividades como promoção da assistência social, da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção gratuita da educação, saúde, segurança alimentar e nutricional, preservação e conservação do meio-ambiente, entre outras (BRASIL, 1999, art. 3º).

Pelo termo observa-se, também, a mudança do paradigma da administração pública em que o gestor público teria uma maior autonomia quando se busca a eficiência (FERRAREZI, 2001). Ou seja, buscou-se a simplificação na cooperação para o desenvolvimento de projetos, uma alternativa aos complicados procedimentos apresentados pelo convênio. Desta forma, de acordo com Ferrarezi (2007), o programa que deveria ser implementado era negociado entre governo e OSCIP e envolvia objetivos, metas, resultados, indicadores de avaliação e mecanismos de desembolso. O ato de fiscalizar e monitorar a execução do termo de parceria ficaria sob a responsabilidade do órgão estatal e do conselho de política pública ao qual o projeto estaria ligado.

Outro importante destaque da Lei das OSCIPs foi o reconhecimento de um leque maior de organizações que poderiam ser classificadas como tais, trazendo, então, para esse universo, entidades de defesa de direitos, de desenvolvimento, promoção da cultura e defesa do meio ambiente, além das clássicas entidades de filantropia (RIBEIRO, 2014).

É importante destacar que as OSCIPs não se encaixam como um prolongamento da ação do Estado. Essas organizações são autônomas em relação ao governo, com formulação e implementação de políticas ímpares sendo facultativo serem suas parceiras (FERRAREZI, 2001). Ou seja, o Estado continua tendo uma forte atuação em prol da equidade e da justiça social sendo que essas ações complementares surgem para ajudar na Reforma da ação do Estado.

De acordo com Ferrarezi (2001), as instituições do Terceiro Setor podem se aproveitar dos recursos públicos e, assim, perpetuar a cultura do clientelismo. Em razão disso, durante a elaboração da Lei das OSCIPs preocupou-se em diferenciar as instituições de caráter público do conjunto das entidades sem fins lucrativos e criar ferramentas de responsabilização para que, dessa forma, consiga-se coibir o clientelismo.

A partir disso, a flexibilidade do termo de parceria e outras pequenas conquistas da Lei das OSCIPs se apresentam como avanços para as organizações do Terceiro Setor, mas não finalizam a Reforma, uma vez que “para se tornar perene será preciso um contínuo esforço para atualizar e aperfeiçoar os instrumentos de gestão para parceria (FERRAREZI, 2001, p. 13).”

Para a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), a Lei das OSCIPs mostrou-se limitada, uma vez que, apenas se sobrepunha a legislação anterior sem apresentar uma real alteração (RIBEIRO, 2014). Porém, segundo a Abong, a classificação das organizações contida na Lei das OSCIPs foi um avanço no reconhecimento da diversidade das organizações sociais compostas pelas associações e fundações do país (ABONG, 2014).

Em vista disso, tanto para ABONG quanto para Ferrarezi, a Lei nº 9.790/99, considerada o Marco Regulatório do Terceiro Setor, foi um importante avanço para a organização e regulamentação das organizações que possuíam relação com o Estado, mas não apresentava uma solução definitiva para alguns problemas que essas instituições enfrentavam. Sendo necessário durante os anos seguintes, mais debates sobre a atuação dessas organizações e a legislação que as regulamentava. Desencadeando em 2014, após debates e diversas questões ocorridas durante a década de 2000, na criação da Lei de nº 13.019/2014, considerada o novo Marco Regulatório do Terceiro Setor.

5. O Novo Marco Legal: lei nº 13.019/2014

A insegurança jurídica a que as organizações da sociedade civil estavam expostas gerou discussões, no início da década de 2000, que estimularam a necessidade da revisão normativa, na qual essas organizações estavam sujeitas. Além das instituições associadas à ABONG estavam também em busca dessa nova normativa as associações de luta pela defesa de direitos humanos e do meio ambiente (RIBEIRO, 2014).

Ainda de acordo com Ribeiro (2014), durante a década de 2000, existiram diversas denúncias de corrupção da gestão pública em que ONGs estavam presentes e, dessa forma, surgiram Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) que chegaram ao final sem conseguir expor conclusões concretas acerca das denúncias. Essas investigações contribuíram para a geração de maior desconfiança da opinião pública sobre as organizações da sociedade civil e suas ações. Houve um efeito que passou o universo dessas instituições, ou seja, as CPIs contribuíram para o enfraquecimento da confiança da população em estabelecer ela mesma as formas de negociar e cooperar em busca do bem comum (RIBEIRO, 2014).

Segundo o relatório final da CPI “das ONGs” (2010), o objetivo central da investigação não era estabelecer uma solução penal, uma vez que isso cabe ao Ministério Público, mas sim promover a discussão para possíveis soluções dos problemas estruturais apresentados na relação entre as instituições que compõem o Terceiro Setor e o Estado, como: ausência de critérios para escolha de entidades, desvio de finalidade do objeto contrato e insuficiência dos mecanismos de controles interno e externo (BRASIL, 2010).

Para o Senador Inácio Arruda (PCdoB-CE), relator da CPI “das ONGs”, a carência de regulação, controle e fiscalização precisavam ser revistas, pois, caso contrário, novas denúncias de uso indevido dos recursos públicos por ONGs surgiriam nos próximos anos (BRASIL, 2010). Dessa forma, segundo o relator, a criação de uma lei para melhor estabelecer as parcerias entre Estado e organizações do Terceiro Setor consistia na solução

para evitar tais desvios, o que guardava relação com as falas das organizações que já lutavam por um Marco Legal mais abrangente. Dito isso, a Comissão declarou realizar exaustiva análise das grandes auditorias de órgãos de controle, a fim de promover um novo Marco Legal para regular as parcerias entre OSC e Administração Pública, sendo essa a melhor contribuição que a Comissão poderia oferecer ao setor e à sociedade (BRASIL, 2010)

Laís Vanessa Lopes, Evânio Junior, Aline de Souza e Diogo de Sant'Ana (2013), corroboram com a ideia de que as CPIs junto ao grupo das organizações da sociedade civil pressionaram o governo federal e o Congresso Nacional a introduzir em sua agenda a revisão legislativa que regulava essas organizações. Além disso, destacam que o sistema de pré-qualificação previsto na Lei 9.790/99, seu caráter federal e não nacional, aliado à falta de regras compreensíveis, principalmente, em relação ao procedimento de escolha na contratação, já que este poderia se nortear pela vontade e conveniência do gestor público, resultaram em pouca adesão ao termo de parceria pelas organizações classificadas como OSCIPs (LOPES *et al*, 2013). Ou seja, essas dificuldades acarretaram uma baixa eficiência da Lei das OSCIPs.

Assim, em 2010, diversos agentes atuantes no Terceiro Setor elaboraram uma Plataforma em busca de um novo marco regulatório para as organizações da sociedade civil, a fim de criar uma discussão e possibilitar a cobrança da criação de um aparato legal que proporcionasse mais segurança e aumento das possibilidades e ações dessas instituições. Cerca de 50 mil instituições e movimentos sociais estavam presentes na Plataforma (ABONG, 2014).

Como primeira ação, as entidades conseguiram pleitear a assinatura de um compromisso para a criação do novo marco e das políticas de fomentos do Terceiro Setor pelos candidatos à Presidência da República presentes no segundo turno das eleições daquele ano (ABONG, 2014).

Desse modo, o primeiro mandato de Dilma Rousseff, eleita no ano de 2010, foi um avanço na trajetória de conquista do novo marco (CRUZ, 2014). No início do seu mandato, foi criado um grupo de trabalho interministerial (GTI) que reunia representantes do Executivo e de 14 entidades nacionais ligadas a ONGs, organizações religiosas, fundações, institutos empresariais, fóruns, redes e movimentos sociais para debater o tema (ABONG, 2014). Mauri Cruz (2014) enfatiza, ainda, que o grupo foi capaz de produzir um anteprojeto que atendia minimamente às questões levantadas e que a aprovação deste, ocorrida de forma rápida no Congresso Nacional, deveria ser considerado uma grande vitória visto as dificuldades de diálogo do passado.

Em 31 de julho de 2014 foi sancionada a Lei nº 13.019/14, conhecida como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que estabeleceu uma nova forma de comunicação entre o poder público e as OSCs no que diz respeito a realização das parcerias em função do bem comum. A nova lei estabelece normas gerais para a relação entre a administração pública e as OSCs apresentando recíproca cooperação “mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação” (Brasil, 2014, art. 1º).

Um dos principais pontos da Lei nº 13.019/14 é o reconhecimento que as organizações da sociedade civil obtiveram. As entidades agora eram estabelecidas como sujeitos coletivos fundamentais para a democracia e cidadania no Brasil. Portanto, o fato de conseguir elaborar uma normativa própria baseada em fundamentos como a gestão pública democrática, a participação social e o fortalecimento da sociedade civil era um avanço considerável na ampliação e na consolidação da democracia (CRUZ, 2014). Os fundamentos anteriormente citados se juntam

aos princípios da transparência na aplicação dos recursos públicos, legalidade, legitimidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade, eficácia e eficiência, os quais já existiam no aparato jurídico brasileiro, mas passam a guiar de forma cabal a relação entre as entidades da sociedade civil e o ente público (CRUZ, 2014).

Por essa mesma perspectiva, observa-se que a nova normativa também busca dar concretude aos fundamentos acima expostos dado que orienta as novas diretrizes do Marco Legal em busca de alcançar a promoção, o fortalecimento, a capacitação e o incentivo às organizações da sociedade civil sendo que a prioridade deverá sempre ser no resultado que se obterá e não os meios (CRUZ, 2014).

Uma das principais questões debatidas a respeito da Lei nº 13.019/14 é o instrumento que norteia a relação Estado e OSCs. O convênio é a forma de parceria mais utilizada no país. Entretanto, segundo a cartilha criada pela ABONG em 2014, esse recurso foi criado para regular a relação entre os entes do governo federal junto aos estados e municípios, mas que passou, de forma inadequada, a regular a relação do Estado com as OSCs. Dessa maneira, as entidades da sociedade civil acabaram sendo levadas a seguir regras que foram elaboradas para nortear a relação entre entes do governo que possuem um funcionamento distinto das OSCs (ABONG, 2014). A maior utilização do convênio pode ser explicada pela pouca quantidade de entidades que possuem a classificação de OSCIP e OS, ou seja, poucas estão aptas a firmar parceria com o Estado através do termo de parceria e do contrato de gestão³ (LOPES *et al*, 2013).

Para a cartilha criada pela ABONG em 2014, as regras e exigências existentes para que se possa firmar um convênio possuem uma enorme discrepância entre os níveis do governo e até mesmo entre diferentes pastas existentes dentro da mesma administração. Esse é outro fator que ajuda a construir a insegurança jurídica na qual as organizações estão envolvidas. Ademais, essa variância de regras acaba criando uma enorme burocracia que afeta, principalmente, pequenas organizações por, em sua maior parte, não possuir um aparato de pessoal tecnicamente qualificado (ABONG, 2014).

Outro problema gerado pela inadequação da utilização do convênio nessas parcerias é a imposição às OSCs de não poderem remunerar sua folha de pagamento. Isso ocorre justamente pelo fato do convênio regular a relação entre entes do governo, uma vez que, é impedido aos municípios e estados que usem a verba recebida da União para gasto com o pagamento de servidores próprios. Consequentemente, quando se transfere essa norma às OSCs acarreta a geração de problemas que interferem no funcionamento das organizações da sociedade civil (ABONG, 2014).

Em resposta a isso, o projeto cria dois termos que nortearão a parceria entre o Estado e as OSCs quando existir repasse financeiro: o termo de colaboração e o termo de fomento. Segundo a Lei nº 13.019/14, o termo de colaboração é o instrumento pelo qual são firmadas as parcerias entre OSCs e Estado, em que a diretriz da relação tem que ser definida pela Administração Pública (BRASIL, 2015). Já o termo de fomento é utilizado para a formalização das mesmas parcerias em que não existe limitação das propostas. Assim, as OSCs podem sugerir propostas de projeto desde que o problema seja apresentado pela Administração Pública (BRASIL, 2015). Tais instrumentos foram criados especificamente para regular relações financeiras entre o setor público e as OSCs haja uma maior compreensibilidade e facilidade em solucionar as dificuldades enfrentadas pelas duas partes (ABONG, 2014).

³Contrato de gestão é outra modalidade de concessão de serviços públicos criada em nível federal pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que prevê a possibilidade de transferência de determinadas atividades estatais a uma entidade privada sem fins lucrativos qualificada como organização social (MÂNICA, 2010)

Ainda, o nome dos instrumentos, “termo de fomento” e “termo de colaboração”, evidencia que as OSCs podem ter acesso aos recursos públicos por dois motivos: o desenvolvimento de projetos de forma autônoma e a colaboração com políticas públicas, respectivamente. (RIBEIRO, 2014). O termo de colaboração é utilizado para iniciativas de parceria que têm sua elaboração na administração pública, a fim de realizar uma política pública que poderá ser executada, acompanhada, pesquisada e avaliada por uma organização da sociedade civil (CRUZ, 2014). Já o termo de fomento será requisitado quando a decisão da parceria partir diretamente da OSC, em que terá como objetivo a ampliação ou a concretização de uma política criada ou já iniciada (CRUZ, 2014).

Isto posto, nota-se a evidente divisão feita pela nova lei, em que estabeleceu-se a separação de quando a parceria se dará com iniciativa da organização da sociedade civil em uma ação própria, que terá caráter de interesse público, mas sem a obrigação pública; e quando a parceria ocorrerá na realização de uma política pública com responsabilidade do ente público (CRUZ, 2014).

O acordo de cooperação é o instrumento utilizado quando se estabelece parcerias entre administração pública e instituições da sociedade civil sem repasse financeiro (BRASIL, 2015). Nesse caso, a relação é estabelecida para execução de um projeto de valor recíproco e com finalidade pública. Segundo o ENAP (2019), além do acordo de cooperação ser usado em parcerias sem a transferências de recursos, muitas vezes essas são resultados de entregas e objetos muito simples, como, por exemplo, o trabalho de voluntários em hospitais que alegam os pacientes, professores de estruturas carcerárias.

Félix Lopez, Laís Vanessa Lopes, Baiena Souto e Diogo de Sant’Ana (2014) salientam que a principal intenção da nova lei é organizar um sistema racional, seguro e previsível para instigar as ações das OSCs em parceria com o Estado sendo importante que a nova norma consiga englobar todas as organizações sem depender da titulação, como ocorrido na lei das OSCIPS. Desse modo, cria-se uma legislação capaz de estabelecer um padrão que deve ser seguido por todas as esferas do governo facilitando o entendimento de como funciona a relação (ABONG, 2014). Os novos termos vieram para suprir as lacunas deixadas pelas normativas já existentes, isto é, aspira-se esclarecer as regras que regem a parceria Estado e OSC, padronizando o entender e gerando a elaboração de jurisprudência nos órgãos de controle e no judiciário brasileiro (LOPEZ *et al*, 2014)

É importante destacar que, no caso da utilização do termo de fomento ou do termo de colaboração, a parceria ocorrerá através de chamamento público, no qual devem estar presentes os princípios da: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, isonomia, publicidade, proibição administrativa, vinculação ao instrumento vocatório, julgamento objetivo e dos que lhes são correlatados (BRASIL, 2014). Dessa maneira, existirá, então, uma comissão de seleção, uma comprovação das entidades solicitantes aptas a atender as definições da nova lei e que assim, a iniciativa deverá ser da administração pública que estabelecerá as áreas de alcance, a quantidade de recurso, o critério de acesso e os resultados a serem obtidos (CRUZ, 2014). Geralmente, o acordo de cooperação não exige prévia realização de chamamento público, mas em caso de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, o chamamento público torna-se indispensável (ENAP, 2019).

Segundo a Secretaria de Estado de Governo de Minas Gerais (SeGov), a Lei nº 13.019/14 trouxe como novidade a prestação de contas focada em resultados, ou seja, as organizações deverão apresentar meios que proporcionem formas da administração pública avaliar se houve o cumprimento das metas, objetivos e da finalidade proposta pela instituição. Essa prestação ocorrerá de forma eletrônica tendo como intuito tornar o processo mais efetivo e transparente (SEGOV- MG, 2017). Sendo assim, “nas parcerias em que não for comprovado

o cumprimento de metas e do objeto pactuado serão solicitadas a apresentar documentos complementares de comprovação de despesas (SEGOV- MG, 2017, p. 10)”.
 Portanto, a Lei nº 13.019/14 permitiu às OSCs a ampliação de sua atuação, a capacidade de agregar suas pautas à agenda pública, além de proporcionar às instituições do Terceiro Setor parcerias com o Estado através de uma legislação mais clara e válida em todo o país (ENAP, 2019). Assim, o novo Marco Legal tende a valorizar as OSC permitindo o oferecimento de uma atuação adequada às urgências apresentadas pela sociedade (ENAP, 2019).

O quadro a seguir elucida os dez principais avanços com a aprovação da Lei de nº 13.09/14 segundo a ABONG. Trazendo assim, uma pequena síntese dos avanços concedidos às entidades do Terceiro Setor.

Lei nº 13.019 de 2014 – Novo Marco Regulatório Organizações da Sociedade Civil	
Avanço	Finalidade
Uma Lei Para o país todo	É uma lei de abrangência nacional, ou seja, será aplicada na parceria entre OSCs e entidade públicas de todas as esferas. Assim, a maior uniformização das normas para parcerias contribui para a estabilidade que essas realizações precisam, diminuindo custos, aumentando a confiança entre as partes e fortalecendo as organizações.
Reconhece autonomia das OSCs	A legislação reconhece de forma clara a importância da atividade autônoma das OSCs em prol do interesse público e a possibilidade de seu financiamento com recursos do Estado.
Acaba com os convênios e cria instrumentos específicos	É tido como uma das mais importantes vitórias que o novo marco trouxe, uma vez que o convênio é um instrumento pensado para as parcerias entre a União e os entes federados , ou seja, governos estaduais e municipais
Cria um canal de participação social	“ Procedimento de Manifestação de Interesse Social ”, como uma grande conquista democrática. Ele tem como diversos agentes apresentem propostas de novas parcerias com o Poder Público.
Permite remuneração de trabalhadores das OSCs	A lei estabelece que funcionários de OSCs que atuam diretamente em projetos de cooperação com o Estado podem ser remunerados com os recursos da parceria.
Processos mais transparentes	A nova lei torna obrigatória a realização de chamamento público , com garantia de ampla publicidade, para o procedimento de seleção das organizações com as quais o Estado fará parcerias.
Favorece organizações com história	A nova lei solicita que OSC participante tenha no mínimo três anos de existência , experiência na área e capacidade técnica e operacional para participar de chamamento público.
Reconhece atuação das organizações em redes	É por meio dessa ação em rede que conjuntos de pequenas organizações locais conseguem unir suas forças para buscar objetivos maiores em escala estadual ou até mesmo nacional. Esse modelo de ação está reconhecido na nova lei, que permite que duas ou mais OSCs se unam para a realização de uma parceria com o Estado .
Normas específicas para repasses menores	Em um importante passo pela desburocratização da vida das OSCs, a lei estabelece normas simplificadas para a prestação de contas de parcerias com valores inferiores a R\$ 600 mil .
Cria o Conselho Nacional de Fomento e Colaboração	A lei prevê a possibilidade de criação do Conselho Nacional de Fomento e Colaboração será um órgão da administração , com participação da sociedade civil , voltado inteiramente para o fortalecimento das organizações .

Dessa forma, pode-se considerar que Lei Nº 13.019/14 foi um avanço legislativo para as OSCs. Entretanto, não conseguiu abranger todas as questões levantadas pelas instituições que formam o Terceiro Setor, pois, devido a sua pluralidade de atuação, constitui-se de diversas questões (ABONG, 2014). Uma das ações muito criticadas da lei é a obrigação das OSCs em indicar um diretor para se responsabilizar de forma solidária pelas propostas instituídas pelos instrumentos de parceria (ABONG, 2014). Essa ação fere o princípio da isonomia, uma vez que, segundo a ABONG (2014), esse requerimento não é feito a qualquer outra empresa que possua parceria com a administração pública, sendo assim, a imposição de uma responsabilidade solidária em acontecimentos que ocorrem na execução do plano de trabalho seria uma forma abusiva e discriminatória de ser agir contra os administradores e as organizações.(ABONG, 2014. p. 8). Outra crítica existente em relação ao novo marco regulatório diz respeito as onerosas exigências que recaíram sobre a administração pública, principalmente, nos municípios de pequeno porte que, a fim de atender as solicitações e ao excesso de burocracia implantado precisariam aumentar seu efetivo de pessoal, o que acarretaria o aumento de despesa. Dessa forma, as OSCs possuem receio de que os gestores públicos não queiram mais realizar parcerias acarretando uma paralisação de serviços de suma importância que, mesmo sendo de caráter estatal, são realizados por essas instituições. (ABONG, 2014)

6. Considerações Finais

Com base no que foi apresentado, observa-se a importância do Terceiro Setor pois apresenta, em sua formação, diversas instituições que prestam serviços à sociedade em áreas delicadas e de importância para o desenvolvimento do país, como o combate à fome, desenvolvimento de direitos, meio ambiente, educação e pesquisa, entre outras.

A legislação que rege a relação entre Estado e organizações sem fins lucrativos sofreu diversas transmutações, a fim de se adequar ao que as organizações representavam e necessitavam no momento da história para a sociedade e para o Estado.

Primeiramente, as instituições presentes no Terceiro Setor conseguiram ter sua garantia de existência jurídica através da Lei de nº 3.071/1916. Posteriormente, conquistaram o Termo de Utilidade Pública com a Lei de nº 091/1935 e com a criação do Certificado de Entidades de Fins Filantrópicos, o que permitiu a ampliação do reconhecimento das entidades na Lei de nº 3.577/1959. Chega-se, desta maneira, a um dos momentos de maior visibilidade das organizações pelo Estado durante a década de 1990 quando foram transferidas a essas organizações as atividades de caráter não exclusivo do Estado, culminando na Lei de nº 9.790/1999, a Lei das OSCIPs.

No entanto, as diversas questões que envolviam a delimitação de uma legislação para o setor não foram satisfeitas pela Lei das OSCIPs. Isso fez com que a articulação fosse mais uma vez discutida para a criação de uma legislação específica que realmente fosse dedicada às organizações da sociedade civil, e também permitisse uma participação maior de entidades, uma vez que a Lei das OSCIPs traz exigências que nem todas conseguem cumprir, causando assim, pouca adesão.

Como forma de resposta às necessidades latentes que as organizações apresentavam é estabelecida a Lei nº 13.019/14, a mais atual legislação do Terceiro Setor no Brasil. Assim, as principais mudanças introduzidas entre poder público e organizações do Terceiro Setor com o novo Marco Legal é a aplicação de instrumentos de regulação próprios. Os novos termos se apresentam como os que regulam projetos com repasse de valores e os que não repassam. Desta maneira, existe o termo de colaboração e o termo de fomento que possuem como característica principal a alocação de recursos orçamentários, mas que se diferenciam. Isto

porque o primeiro necessita de projeto proposto exclusivamente pelo Estado em que as OSCs se tornam parceiras enquanto no segundo, o projeto pode ser proposto pela OSC em resposta a uma indagação feita pelo Estado.

O acordo de cooperação surge para estabelecer o vínculo de OSC e Estado em relações em que não exista o repasse de verbas. Nos projetos a que se aplicam esse instrumento, o interesse é mútuo e sempre com função pública. Geralmente, seus projetos são relativamente simples, permitindo a utilização de um termo mais inteligível.

A prestação de contas é outro fator de considerável importância no novo Marco Legal, principalmente, por ser feita de forma eletrônica, o que a torna mais transparente. Visto que essa medida busca atender a necessidade de resposta que a sociedade solicita das OSCs, a incredibilidade que as organizações passaram a ter após os escândalos investigados pela CPI “das ONGs” na década de 2000 diminuiu.

Isso posto, mesmo sendo identificados avanços importantes como a criação dos instrumentos específicos e de processos mais transparentes, com uma lei de abrangência nacional, Lei nº 13.019/14, não cessam as demandas das organizações da sociedade civil pela criação de um novo marco. É importante que se ampliem os ambientes de diálogo entre o Estado e as organizações da sociedade civil, a fim de melhor adequar a legislação as necessidades do setor. Pode-se, assim, citar como exemplo de avanço legislativo, a simplificação tributária e os incentivos para doações individuais, ações urgentes para as organizações (ABONG, 2014).

Devido à pluralidade de instituições, suas diversas atuações e diferenças estruturais há necessidade de revisão legislativa para se adequar cada vez mais a necessidade das instituições atuantes no Terceiro Setor.

Como sugestões de estudos futuros, propõe-se um detalhamento sobre a aplicação e a funcionalidade da *lei in loco* visto que uma visão mais próxima às organizações e administração pública torna-se necessária, a fim de ver os efetivos resultados dessa mudança legislativa.

7. Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**. n. 10. Brasília: 1997. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/documents/52930/707328/cad10.pdf/c8e241fc-5d44-4f4f-9755-0fe73eacd341>. Acesso em: 12 de novembro de 2019.

ALVES, M. A. **Terceiro setor o dialogismo polêmico**. 2002. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2002.

ANGELO, V. A. de. **Plantation - Modelo foi implantado no período colonial**, Página 3 Pedagogia & Comunicação, 2009.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS. **ABONG Cartilha**. São Paulo, 2014. Disponível em: <https://observatoriosc.files.wordpress.com/2014/04/cartilha_mr.pdf>. Acesso em: 12 de novembro de 2019.

_____. Comitê Facilitador Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil, **Cartilha Lei 13.019- 2014**

BRASIL. LEI Nº 3.071, DE 1º DE JANEIRO DE 1916. **Código Civil**, Brasília, DF, mar 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L3071.htm>. Acesso em: 12 de novembro de 2019.

_____. LEI Nº 91, DE 28 DE AGOSTO DE 1935. **Lei de Declaração de Utilidade Pública**, Brasília,DF, mar 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1930-1949/L0091.htm>. Acesso em: 12 de novembro de 2019.

_____. LEI Nº 3.577, DE 4 DE JULHO DE 1959. **Isenta da taxa de contribuição de previdência dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões as entidades de fins filantrópicos reconhecidas de utilidade pública, cujos membros de suas diretorias não percebem remuneração**, Brasília,DF, mar 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L3577.htm>. Acesso em: 12 de novembro de 2019.

_____. LEI Nº 9.790, DE 23 DE MARÇO DE 1999. **Lei das OSCIPs**, Brasília,DF, mar 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19790.htm>. Acesso em: 12 de novembro de 2019.

_____. LEI Nº 13.019, DE 31 DE JULHO DE 2014. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**, Brasília,DF, nov 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm>. Acesso em: 12 de novembro de 2019.

_____. LEI Nº 13.204, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2015. **Altera a Lei no 13.019, de 31 de julho de 2014**, Brasília,DF, nov 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113204.htm>. Acesso em: 12 de novembro de 2019.

_____. Senado Federal. **Relatório final da CPI “das ONGs”**. Brasília : Senado Federal, out. 2010. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194594/CPIongs.pdf?sequence=6>. Acesso em: 12 de novembro de 2019.

BRESSER PEREIRA, L. C., **A Reforma do Estado nos anos 90**, Lua Nova: revista de cultura e política, nº 45, São Paulo, 1998.

CABRAL, E.H.S. **Terceiro setor: gestão e controle social**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CALEGARE, M. G. A., SILVA JUNIOR, N. A “construção” do Terceiro Setor no Brasil: da Questão Social à Organizacional. **Rev. psicol. polít.**, São Paulo , v. 9, n. 17, 2009

CARRION, R. M. **Organizações privadas sem fins lucrativos - a participação do mercado no terceiro setor**. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 12(2): 237-255, 2000.

CRUZ, M. J. V. Reflexões sobre o marco regulatório de acesso a recursos públicos pelas Organizações da Sociedade Civil Brasileira. In: BORDIN, E. B., MACIEL, A. L. S. **A face privada na gestão das políticas públicas**. Brasília,DF, 2014. Disponível em: <https://biblioteca.juventude.gov.br/jspui/bitstream/11451/1049/1/Reflex%c3%b5es%20sobre%20o%20marco%20regulat%c3%b3rio.pdf>. Acesso em: 12 de novembro de 2019.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**, Diretoria de Educação Continuada, Seleção, Formação e Certificação de Competências, Brasília, 2019

FALCONER, A. P. **A promessa do terceiro setor: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão**. 1999. Dissertação (Mestrado em Administração). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

FERNANDES, R. C. **Privado porém Público: o terceiro setor na América Latina**- Rio de Janeiro: Relume- Dumará, 1994.

FERRAREZI, E. R. **O novo marco legal do terceiro setor no Brasil**. Trabalho apresentado no III Encuentro de la Red Latinoamericana y del Caribe de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector (ISTR) — Perspectivas Latinoamericanas sobre el Tercer Sector, 2001, Buenos Aires (Argentina).

_____. **A reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil: a criação da lei das OSCIP (Lei 9.790/99)**. 2007. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Sociologia, Universidade Nacional de Brasília, Brasília, 2007.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, C. P. B. **O papel das organizações da sociedade civil (OSC) na contemporaneidade**. Revista digital de direito administrativo, vol. 4, n 2, p 20-38- São Paulo, 2017. <http://www.revistas.usp.br/rdda> Acesso em: 12 de novembro de 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - **As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2016**, Estudos e Pesquisas Informação Econômica número 32, Ministério da Economia, Rio de Janeiro, 2019

LANDIM, L. **A invenção das ONGs: do serviço impossível a profissão impossível**. Tese de doutoramento apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional e da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1993.

LOPES, L. V. C. F., SOUZA, S. C., SANT'ANNA, D., HERNANDEZ, M. V., ARAUJO JÚNIOR, E. A., SOUZA, A. G., MACEDO, A. T. 2013. **Fomento e Colaboração: uma nova proposta de parceria entre Estado e Organizações da Sociedade Civil**. In: VI CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. Banco do Conhecimento CONSAD. Brasília, 2013. Disponível em: http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/947/1/C6_TP_FOMENTO%20E%20COLABORA%c3%87%c3%83O%20UMA%20NOVA.pdf. Acesso em: 12 de novembro de 2019.

LOPEZ F., LOPES, L. F., SOUTO, B., SANT'ANA, D. **A interação entre organizações da sociedade civil e governo federal: colaboração nas políticas públicas e aperfeiçoamentos regulatórios possíveis**. In: MONASTERIO, L. M., NERI, M. C., SOARES, S. S. D. Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19350/v.2-brasil-em-desenvolvimento.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 12 de novembro de 2019.

MÂNICA, F. B.. **Panorama histórico legislativo do terceiro setor no Brasil: do conceito de terceiro setor à Lei das OSCIP**. Artigo. In: OLIVEIRA, Gustavo H. Justino (coord.). **Terceiro Setor, Empresas e Estado: Novas Fronteiras entre o Público e o Privado**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 163-194.

_____. **O Setor Privado nos Serviços Públicos de Saúde**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. 299 p. ISBN 978-85-7700-331-0.

MONTAÑO, C. **Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento**. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 110, p. 270-287, abr./jun. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000200004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 26 de novembro de 2018.

MORALES, C. A. **Nem privado nem estatal: em busca de uma nova estratégia para a provisão de serviços públicos**. Revista do Serviço Público – RSP. Brasília, ano 49, n.4, p. 115-147, out./dez. 1998.

MARE, **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**-Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministérios da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

PERES, T. H. A. **Comunidade Solidária A proposta de um outro modelo para as políticas sociais**, Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005

RIBEIRO, V. M. (2014). **A luta por um marco regulatório para as organizações da sociedade civil**. Disponível em: <<http://biblioteca.participa.br/jspui/handle/11451/1051>>. Acesso em: 26 de novembro de 2018.

SECRETARIA DE GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Entendendo a Lei Federal 13.019: Perguntas e Respostas**, Minas Gerais, 2017.

SILVA, C. E. G. **Gestão, legislação e fontes de recursos no terceiro setor brasileiro: uma perspectiva histórica**. Revista de Administração Pública – RAP. Rio de Janeiro. 44(6): p. 1301-25, nov./dez. 2010.

TREZZA, V. M. **Títulos e Qualificações das Organizações do Terceiro Setor**. Revista Integração - CETS FGV/EAESP, v. 35, 01 fev. 2004.