



Centro de Convenções Ulysses Guimarães  
Brasília/DF – 16, 17 e 18 de abril de 2013

# A LUTA POR UM MARCO REGULATÓRIO PARA AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Vera Maria Masagão Ribeiro



## A LUTA POR UM MARCO REGULATÓRIO PARA AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Vera Maria Masagão Ribeiro

### RESUMO

O trabalho tem por objetivo apresentar um balanço da trajetória de atuação das organizações não governamentais do Brasil na busca pela construção de um marco regulatório adequado para o setor. Para além do relato retrospectivo, o artigo apresenta o conteúdo das propostas discutidas pela sociedade civil a respeito dos modelos de parceria firmados com o Poder Público, bem como em relação a temas de financiamento público e criação de um ambiente regulatório e institucional que permita o maior engajamento da sociedade nas atividades realizadas pelas organizações. O artigo traz ainda o relato das intervenções feitas pela ABONG e outras organizações juntos aos governos federais nos últimos anos, dando ênfase à criação da Plataforma por um novo marco regulatório das organizações da sociedade civil que dialogou com os candidatos à Presidência da República para a gestão 2011-2014 e à participação no Grupo de Trabalho instituído pelo Decreto 7.568/2011, sob coordenação da Secretaria Geral da Presidência da República. Por fim, indica os principais problemas atualmente enfrentados neste tema e propostas para sua superação.



## INTRODUÇÃO

A luta por um marco regulatório adequado para as organizações não governamentais é uma agenda central da Abong – Associação Brasileira de ONGs – desde a sua fundação, há 21 anos. O balanço retrospectivo dessa trajetória pode ser algo desalentador, uma vez que os avanços legais e políticos conquistados são diminutos em comparação ao relevante papel que essas organizações tiveram no Brasil nos últimos 40 anos. Reconhecer, porém, que entraves muito semelhantes são vividos em tantos outros países, principalmente na América Latina, ajuda a dar uma perspectiva mais alargada a essa problemática e manter vivo o ânimo da luta. Nesse artigo, traça-se um breve panorama sobre a trajetória dessas organizações no continente e no Brasil, retomam-se as principais iniciativas da Abong e outros atores coletivos visando uma legislação adequada para o setor e arrolam-se os principais problemas enfrentados atualmente e algumas propostas para sua superação.

## TRAJETÓRIA DAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS NO CONTINENTE

Em toda a América Latina, durante as ditaduras das décadas de 1960, 1970 e 1980, organizações não governamentais, com apoio de agências solidárias de cooperação internacional, realizaram um trabalho de educação e mobilização popular fundamentais para os processos sociais que levaram à redemocratização na região. Na década de 1990 e ao longo dos anos 2000, essas organizações foram sendo cada vez mais reconhecidas como sujeitos políticos autônomos, base institucional de movimentos sociais como o feminismo e o ambientalismo, de populações tradicionais e coletivos de ativistas mobilizados em torno de diferentes temáticas. No Brasil, o termo ONG se popularizou principalmente depois da Conferência da ONU sobre o Desenvolvimento e o Meio Ambiente, a Rio-92, onde essas organizações tiveram um papel destacado. Analisando a história recente da Europa, o sociólogo Anthony Giddens observa que, à medida que a crise climática e energética se coloca no centro dos debates sobre a economia na região, as ONGs ganham espaço como a torna cena política (GIDDENS, 2010).



Na América Latina, assim como em outras regiões do Sul, em que novos blocos de países experimentam uma aceleração do crescimento econômico, aumentando os riscos à sustentabilidade ambiental, o conceito de desenvolvimento também vem sendo profundamente questionado. As organizações da sociedade civil nessas regiões têm tido um papel relevante como críticas do modelo de desenvolvimento dominante. Junto a movimentos de trabalhadores e populações tradicionais, ou como parte deles, organizações da sociedade civil têm buscado formular e difundir novos paradigmas, baseados na igualdade e na diversidade, na democracia e nos direitos humanos, abarcando além dos direitos sociais, os ambientais e culturais, onde se inclui o direito à comunicação<sup>1</sup>. Além da crítica, tais organizações tem procurado gestar alternativas, que são ainda embrionárias e requerem desenvolvimento e consolidação, para o que se requer mais capacidade de trabalho em escala e interlocução com diferentes setores da sociedade e dos governos.

A postura crítica das ONGs provoca hostilidade não somente de grandes empresas que têm seus interesses contrariados, como de governos que aderem ao paradigma desenvolvimentista para ampliar as oportunidades de consumo dos mais pobres e conquistar sua adesão, ou simplesmente por ficarem capturados pelos interesses das elites. Nesses embates, explicitam-se visões conflitantes sobre o papel do estado e da sociedade civil na democracia, entendendo alguns que a via partidária-eleitoral é suficiente para expressar a vontade popular enquanto outros defendem que a democracia se faz também e principalmente pela participação direta da sociedade na formulação e acompanhamento das políticas públicas e, em alguns casos, também em parcerias para sua execução. Nessa segunda perspectiva, a existência de organizações da sociedade civil fortalecidas e autônomas é condição necessária para a democracia e, por isso, se requer políticas de estado e legislação que fomentem a autonomia e, ao mesmo tempo, o sentido público dessas organizações.

---

<sup>1</sup>ALOP, Mesa de Articulación, Unitas e Coordinadora Civil, Julho de 2010.



No Brasil, a luta pela redemocratização resultou numa Carta Constitucional que estabeleceu a responsabilidade do estado e a participação social nas políticas públicas como pilares fundamentais para a realização dos direitos. O país projetou, portanto, um modelo de democracia que requer organizações da sociedade civil autônomas e capazes de expressar demandas sociais, negociar, formular, acompanhar e avaliar as ações dos governos. Na década de 1990, entretanto, ao mesmo tempo em que as ONGs se faziam mais reconhecidas como vozes de crítica e proposição, preponderou no estado brasileiro uma perspectiva neoliberal, que viu as ONGs principalmente como meios de executar políticas sociais de forma focalizada e menos onerosa. Foi um período em que proliferaram organizações criadas para executar programas sociais como braços flexíveis e dependentes dos governos. O afã de facilitar o repasse de recursos públicos para operar de forma flexível viabilizou o uso de organizações não governamentais para driblar as regras que regem a administração pública, para favorecer grupos políticos ligados aos governos, ou, simplesmente, para desvio do recurso público para benefício privado.

Ao longo da década de 2000, denúncias de corrupção da gestão pública envolvendo ONGs passaram a fazer parte do jogo político, dando lugar a três CPIs – Comissões Parlamentares de Inquérito – que se encerraram sem conseguir chegar a conclusões consistentes, mas que mesmo assim ensejaram a proposição dos mais de 40 projetos de lei voltados ao controle das ONGs, que atualmente tramitam no Congresso Nacional. Contribuíram, também, para gerar na opinião pública desconfianças com relação a essa forma de engajamento e expressão de demandas sociais. O efeito mais perverso disso extrapola o universo das ONGs: a desqualificação generalizada das organizações contribuiu para o enfraquecimento da confiança da população na sua própria capacidade de criar uma esfera pública ampliada onde diferentes segmentos da sociedade possam se expressar e, de forma legítima, disputar, negociar, estabelecer consensos e cooperar em função do bem comum ou do interesse da maioria. Na verdade, não é apenas a imagem pública das ONGs que é abalada, o mesmo vem ocorrendo com a dos movimentos sociais, dos sindicatos ou dos partidos, que são questionados como canais legítimos de expressão de demandas e posicionamentos da sociedade. A crise socioambiental que o mundo enfrenta hoje é também uma crise política, que requer novos



paradigmas para sua superação. Nesse contexto, é possível dimensionar melhor o enorme desafio que representa construir um marco regulatório que contribua para dar institucionalidade a novos sujeitos políticos e ao aprofundamento da democrática que os novos tempos requerem. Tal desafio abrange novas leis, que renovem a institucionalidade de OSCs – incluindo associações, fundações, sindicatos e partidos - mas também uma ampla reforma política, que fortaleça a participação e o controle social sobre os poderes executivo, legislativo e judiciário.

## **AS DEMANDAS DA ABONG E OUTRAS REDES DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**

Entre 1991 e 1997, a Abong realizou diversos seminários sobre o marco legal das organizações da sociedade civil e, junto com outras entidades interessadas, elaborou propostas encaminhadas ao governo. A partir de 1997, durante a gestão FHC, a associação participou da Rodada de Interlocução Política convocada pelo Conselho da Comunidade Solidária, ligado à Presidência da República, para debater o Marco Legal do Terceiro Setor. Desse processo resultou a Lei 9.790/99, que criou a figura da OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, que conta com instrumento próprio de contratualização com o governo – o Termo de Parceria. Um dos avanços dessa lei foi ter reconhecido, na tipificação de organizações que poderiam ser certificadas como OSCIP, uma maior diversidade de formas associativas, reconhecendo as entidades de defesa de direitos e desenvolvimento, as de promoção da cultura e defesa do meio ambiente, ao lado das que atuam nos campos tradicionais da filantropia: o atendimento hospitalar, a educação formal e a assistência social. A Abong considerou, entretanto, que a lei das OSCIPs era limitada por se sobrepor sem modificar a legislação anterior, que abarca a titulação de Utilidade Pública e Entidade Beneficente de Assistência Social, além do uso do convênio como instrumento de contratualização entre governo e organizações da sociedade civil. A Abong defendia também que os termos de parceria fossem submetidos à aprovação dos conselhos de políticas públicas, mas a forma final da lei considerou essa indicação facultativa. Também propôs que, para receber o título de OSCIP, a organização tivesse um tempo mínimo de funcionamento, para evitar que entidades fossem criadas com o objetivo



de receber os repasses e executar programas governamentais. Segundo os dirigentes da Abong, a lei das OSCIPs, apesar de reconhecer a existência das organizações do campo da Abong, dedicadas à defesa de direitos, assessoria, mobilização social, etc, fez prevalecer a lógica da terceirização e não a do fomento à organização autônoma da sociedade<sup>2</sup>.

Com a eleição de Lula para o governo federal, cresceu a expectativa de que se conseguisse avançar não só no tocante à legislação mas na consolidação de políticas públicas condizentes com o reconhecimento do valor das organizações da sociedade civil como protagonistas do modelo de democracia concebido na Constituição de 1988. Novos debates internos à associação e com outros coletivos de organizações tiveram lugar a partir de 2004. Nessa época, as associadas da Abong já manifestavam sua preocupação com a retração do financiamento da cooperação internacional sem que no Brasil se tivesse conquistado marcos legais e políticas de estado que viabilizassem a reorganização da base de sustentação social, política e financeira das organizações de cidadania. Em 2009, a Abong publica uma proposta de Projeto de Lei propondo um novo instrumento de contratualização entre o governo e organizações da sociedade civil, o Termo de Financiamento Público Direto, fruto dos debates realizados nos anos anteriores (ABONG, 2004).

Levantamentos preliminares do IPEA mostram que os repasses do governo federal para associações e fundações sem fins lucrativos, entre 2005 e 2011, reduziram-se a menos de um terço. Não é possível saber se essa tendência se reproduz tal e qual no segmento das organizações de meio ambiente, desenvolvimento e defesa de direitos, pois estas representam cerca de 5% universo analisado. Estudo realizado junto às associadas da Abong, entretanto, indicam que, pelo menos até 2007, os recursos federais aumentaram sua participação na composição dos orçamentos das organizações: em 2003, eram 37% as que tinham acesso a esse tipo de recurso, contra 60% em 2007. É importante observar que esse aumento é resultado do enorme esforço que as associadas vieram fazendo

---

<sup>2</sup> A esse respeito, ver as publicações da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong) *Um novo marco legal para as ONGs no Brasil: fortalecendo a cidadania e a participação democrática de 2007 e Memória Abong de 2009*.



para diversificar suas fontes de recursos, que antes estavam concentradas na cooperação internacional: para 80% dessas entidades, os recursos federais não representavam mais que 20% de seus orçamentos em 2007, padrão que se repete também no acesso aos recursos estaduais e municipais (GOUVEIA; DANILIAUSKAS, 2010). Estudos com enfoque qualitativo, entretanto, mostram que o acesso aos recursos públicos acontece num ambiente de grande insegurança jurídica e marcado por descontinuidades, sufocando às entidades e comprometendo sua saúde institucional (PUC-SP, 2012).

Certamente, a insegurança e a decepção em relação à falta de ação do governo federal em relação à criação de marcos legais e políticas de fomento às organizações não era só das associadas da Abong, mas de outras redes e movimentos sociais envolvidos na luta pela transformação social no país. Por isso, um conjunto expressivo delas, envolvidas com a defesa de direitos e do meio ambiente, com a promoção da economia solidária, da agroecologia e da agricultura familiar, aproveitou as eleições presidenciais para lançar uma Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil. Nesse documento, as organizações pleiteavam dos então candidatos à Presidência da República uma política de Estado com instrumentos e mecanismos que assegurassem autonomia política e financeira das OSCs, de modo a fomentar a participação social; indicava-se ainda que tal política deveria abarcar: (1) processos e instâncias efetivos de participação cidadã na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas; (2) estímulo ao envolvimento da cidadania com causas públicas; (3) mecanismos de acesso democrático das OSC aos recursos públicos que permitam operacionalização desburocratizada e eficiente de ações de interesse público e (4) um regime tributário apropriado e favorecido, incluindo incentivos fiscais para doações de pessoas físicas e jurídicas<sup>3</sup>.

Para o detalhamento dessa política, as organizações propunham que fosse criado, logo após a posse, um grupo de trabalho composto por representantes de OSCs e de governo, para produzir, no prazo de um ano, propostas de legislação que atendessem os tópicos colocados. Ambos os candidatos concorrentes em segundo turno se comprometeram formalmente em atender as demandas da

---

<sup>3</sup> Para acesso aos documentos consultar [www.plataformaosc.org.br](http://www.plataformaosc.org.br).





Plataforma das OSCs. Dilma Rousseff foi eleita, nomeou Gilberto Carvalho como Ministro da Secretaria-Geral da Presidência, órgão responsável pela interlocução do governo com a sociedade civil e, já nos primeiros meses da gestão, as lideranças da Plataforma começaram a cobrar a promessa de campanha em diálogo com a Secretaria-Geral da Presidência. A autorização para a formação do grupo de trabalho encarregado de elaborar um novo Marco Regulatório, entretanto, só seria dada nove meses depois, em setembro de 2011, por meio de Decreto Presidencial cujo objeto principal era estabelecer restrições à contratualização do governo federal com entidades sem fins lucrativos. Como resposta a uma série de escândalos envolvendo ONGs, que resultaram na queda de vários ministros, o Decreto nº 7.568, estabeleceu que órgãos federais só poderiam firmar convênios, termos de parceria ou contrato de repasse com entidades que tivessem pelo menos três anos de experiência comprovada na área e que fossem selecionadas mediante chamamento público, resguardadas exceções cabíveis.

A comprovação de experiência prévia e a chamada pública eram propostas defendidas pela Abong desde as rodadas de diálogo que resultaram na lei das OSCIPs em 1997. Assim, com outros integrantes da Plataforma, a Associação apoiou publicamente o conteúdo do Decreto e começou a trabalhar com os demais representantes da sociedade civil e a equipe da Secretaria-Geral da Presidência na organização de um Seminário Internacional sobre Marco Regulatório, que marcaria o início do trabalho do GT, chamando a mídia e a sociedade para debater os desafios brasileiros à luz da experiência internacional. Poucos dias antes, entretanto, as organizações foram surpreendidas por um novo decreto presidencial, o de nº 7592, dessa vez suspendendo todos os repasses de recursos a entidades conveniadas com o governo federal, até que se verificasse sua regularidade. Ou seja, todas as organizações foram consideradas, a priori, culpadas; e, mais grave do que a injusta punição pela suspensão de repasses, as organizações tiveram que amargar o fato de que um ato presidencial referendava a injusta onda criminalização das ONGs promovida pela mídia, tomando as organizações como bodes expiatórios da improbidade administrativa de gestores governamentais.

Nesse contexto, o GT acabou por eleger como prioridade a questão da contratualização entre governo e entidades sem fins lucrativos, considerando o relevo da problemática para o cotidiano das organizações e para o debate público e



o nível de consensos já assentados sobre o tema. O Seminário internacional evidenciou extenso acordo quanto à inadequação do convênio como instrumento para regular a relação entre governo e entidades da sociedade civil, uma vez que tal instrumento foi criado para regular a colaboração entre entes federados, favorecendo a equivocada equiparação das OSCs com órgãos públicos.

## **UM NOVO INSTRUMENTO DE CONTRATUALIZAÇÃO**

Entre janeiro e julho de 2012, o GT produziu um conjunto de propostas relacionadas ao tema da contratualização, deixando também algumas indicações sobre outros tópicos a serem desenvolvidos em etapa posterior. Em um balanço avaliativo sobre essa etapa dos trabalhos, a Plataforma das OSCs reconheceu que havia importantes avanços e alguns pontos que mereceriam atenção nas próximas negociações. Dentre os principais avanços, destacou a elaboração de um Projeto de Lei que cria um novo instrumento de contratação entre governo e organizações da sociedade civil, em substituição aos convênios. Já no nome do instrumento “Termo de Fomento e Colaboração” se exprime a atenção ao reconhecimento de que as organizações da sociedade civil podem acessar recursos públicos tanto para colaborar em políticas públicas estabelecidas quanto para desenvolver seus próprios projetos de forma autônoma, inclusive exercendo controle social sobre a atividade estatal. Outros pontos positivos do Projeto de Lei são o estabelecimento de regras claras quanto aos processos de publicidade dos editais, seleção e julgamento de propostas a serem contratadas, a adoção de mecanismo participativo de definição de temas e áreas de trabalho a serem financiadas, além da explicitação de que a contratação de pessoal próprio das OSCs pode ser feita com recursos repassados pelo governo, desde que atendendo à qualificação necessária e remuneração compatível.

A Plataforma também avaliou positivamente as propostas relacionadas ao monitoramento e avaliação do Termo de Fomento e Colaboração, tendo em vista as exigências de rigor e transparência no que tange à aplicação de recursos públicos. Porém, ponderou que será necessário aperfeiçoar os mecanismos e ferramentas de prestação de contas hoje disponíveis, com simplificação e integração dos sistemas



de controle de execução e produção de relatórios. Mantidas as condições atuais de funcionamento do sistema de controle dos convênios, o SICONV, as exigências poderiam inviabilizar tanto o desenvolvimento de projetos por parte das OSCs quanto o trabalho de acompanhamento por parte dos servidores públicos responsáveis.

A Plataforma OSC propôs ainda que o Projeto de Lei fosse de âmbito nacional e não somente aplicável a esfera administrativa federal. Os dados do IPEA indicam que a diminuição dos repasses federais nos últimos anos tende a ser contrabalançada por um aumento de repasses de governos estaduais e municipais, âmbitos em que as incongruências legais podem se multiplicar. Outro ponto que, segundo a Plataforma, não tinha ainda sido adequadamente equacionado diz respeito à autorização de repasses advindos do Termo de Fomento e Colaboração para o provimento de fundos de apoio a pequenos projetos, com a intermediação de organizações que se responsabilizam pela seleção e prestação de contas.

Finalmente, outro ponto que gerou polêmica durante a elaboração do Projeto de Lei foi a exclusão das cooperativas do grupo de organizações que poderiam utilizar o instrumento para estabelecer parcerias com o estado. O crescimento da economia solidária como estratégia de inclusão, de promoção de direitos e justiça social coloca problemas novos que o tradicional sistema de classificação de organizações sem fins lucrativos não está ajustado para tratar de modo adequado. O movimento da economia solidária requer uma revisão desses conceitos, pois há setores que defendem que ele visa à promoção de atividades econômicas não lucrativas, cujas eventuais sobras devem ser integralmente aplicadas em benefício da comunidade. Outros consideram que a proibição de distribuição de sobras aos cooperados compromete o sentido econômico dessas organizações. Constata-se, portanto, que será preciso em breve enfrentar a questão da classificação das organizações de interesse público, em contraposição às empresas privadas com fins lucrativos. É a própria dinâmica da sociedade, com suas inovações organizativas, que requer uma atualização da tipificação e certificações existentes.



## O FINANCIAMENTO PÚBLICO PARA A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Além do Projeto de Lei que cria o Termo de Fomento e Colaboração, o GT conseguiu desenvolver outras propostas que o complementam: um decreto presidencial autorizando imediatamente a contratação de pessoal das OSCs com recursos advindos de convênios, um canal de alinhamento de entendimentos junto à Ouvidoria Geral da União, que serviria como canal de escuta para entidades que enfrentam problemas com seus contratos com órgãos do governo federal, melhor classificação das OSCs nas contas públicas e demais estatísticas oficiais<sup>4</sup>. A utilidade desses mecanismos, entretanto, será limitada se não se ampliam as fontes de recursos públicos disponíveis às OSCs, garantindo que todos os temas da agenda social e ambiental sejam contemplados. Durante essa primeira fase dos trabalhos, não foi possível avançar substancialmente nesse aspecto. Em março, o Ministro Gilberto Carvalho anunciou publicamente seu apoio à constituição de um fundo autônomo para fomento às organizações, com participação do BNDES e empresas estatais, mas sete meses depois não foram encontrados os meios para viabilizar a proposta.

Em estudo realizado pela Abong em 2012, retomando uma série de levantamentos sobre fundos públicos disponíveis às organizações da sociedade civil, constata-se que os Planos Pluri-Anuais (PPAs) e o orçamento da União ainda não expõe com clareza de que modo e com que recursos o governo federal pretende engajar as organizações da sociedade civil em seus diferentes programas e ações. O relacionamento com as organizações fica ainda muito condicionado às opções políticas dos gestores. Para ser coerente com o modelo de democracia reconhecido em nossa constituição, e com as propostas da gestão petista no governo federal, que prevê a participação como método de governo, os planos e orçamentos governamentais deveriam contemplar a participação social de forma mais orgânica.

Em reunião do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a Abong lançou publicamente a proposta de que a Secretaria-Geral da Presidência liderasse a constituição de um fundo de apoio à democracia e à participação social, com objetivo de fortalecer as organizações da sociedade civil como protagonistas da

---

<sup>4</sup>Relatório Final do Grupo de Trabalho Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República, 2012.



democracia, do controle social e do engajamento cidadão em causas de interesse público. Ao lado de outros fundos referidos às diversas áreas de políticas públicas, como saúde, meio ambiente ou direitos humanos, um fundo para a democracia e a participação social contribuiria para dar consistência à uma gestão governamental efetivamente democrática, que se responsabiliza pelo fomento à autonomia criativa da sociedade civil e ao controle social.

Uma referência útil para o desenvolvimento dessa proposta é o Fundo das Nações Unidas para a Democracia, estabelecido em 2005, que conta com a contribuição voluntária de 39 países e já apoiou mais de 300 projetos de fortalecimento da participação da sociedade civil e promoção dos direitos humanos em mais de 100 países em processo de transição ou consolidação democrática<sup>5</sup>.

## **INCENTIVO AO ENGAJAMENTO DA SOCIEDADE**

Além da ampliação dos fundos públicos disponíveis para as OSCs, a organizações e o governo precisam avançar ainda com propostas para criar um ambiente tributário facilitado. A legislação referente a esse tópico no Brasil é confusa e não reflete a diversidade de perfis de organizações que traduzem o associativismo e o engajamento cidadão em nosso país. O Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) cada vez mais se restringe às entidades que prestam serviços hospitalares, de educação formal ou de assistência social. O Conselho Nacional de Assistência Social desenvolveu uma tipificação de entidades de assessoria e defesa de direitos, que também teriam acesso aos benefícios do CEBAS, mas esta se refere exclusivamente as entidades que prestam assessoria a ou fazem defesa de direitos do público da assistência social. Portanto, ficam excluídas, em princípio, aquelas que defendem os direitos das mulheres, as que lutam contra o racismo ou contra a homofobia, as que defendem o meio ambiente, promovem a agroecologia ou o consumo responsável, por exemplo, pois tratam de direitos de todos e não apenas dos segmentos mais vulneráveis. As OSCIPs, que contam com uma tipificação mais atualizada, gozam de benefícios muito limitados e precisam se submeter a condições nas formas organizativas que não são adequadas para todas.

---

<sup>5</sup><http://www.un.org/democracyfund>



Outro ponto relevante é o que se refere ao incentivo às doações de pessoas físicas e jurídicas. É mais do que legítimo que organizações não governamentais tenham acesso a recursos estatais para realizar atividades de interesse público; entretanto, para que sua autonomia seja preservada, é desejável que não dependam exclusivamente dessa fonte, que possam contar também com recursos mobilizados diretamente junto aos cidadãos. No Brasil, os incentivos fiscais para doações a entidades sem fins lucrativos são limitados e privilegiam grandes empresas. Quem doa para uma entidade paga os mesmos impostos que quem doa para um parente ou deixa de herança para os filhos. Em países da América do Norte e Europa, onde é mais consolidada a prática de doações para organizações que promovem desenvolvimento e direitos humanos, há um sistema tributário mais distributivo, que impõem taxações para as grandes fortunas e grandes heranças; dessa forma, incentiva-se a distribuição de parte do patrimônio acumulado por meio de doações, já que, se os recursos não forem doados, serão recolhidos na forma de impostos. No Brasil, infelizmente, o sistema tributário ainda favorece a concentração de renda e sua transmissão entre gerações.

Outra área em que problemas de insegurança jurídica se anunciam, demandando explicitação e reconhecimento do que é permitido fazer e em que termos, é a dos fundos patrimoniais. Algumas organizações propõe a criação de fundos como alternativa de sustentação institucional. O desenvolvimento dos chamados fundos solidários, alternativa que vem sendo cada vez mais adotada por movimentos populares que visam à inclusão social e econômica, certamente serão também afetados pela falta de marcos legais adequados.

Finalmente, outro ponto em que o marco regulatório das organizações da sociedade civil se mostra anacrônico é a obrigação de que a entidade que goza de imunidades e isenções fiscais aplique todos os seus recursos no Brasil. Ocorre que, cada vez mais, o Brasil e suas OSCs assumem protagonismo na arena internacional, cada vez mais se envolvem em iniciativas de intercâmbio e cooperação com outros países. Se, por exemplo, uma entidade brasileira quiser enviar recursos para ajudar as vítimas do terremoto no Haiti ou para organizar uma reunião de intercâmbio com OSCs num país vizinho, estará ameaçada de perder seus benefícios fiscais. Também em escala mundial, portanto, o dinamismo das organizações da sociedade civil brasileira, está comprometido pelo anacrônico e inconsistente marco legal brasileiro.



## CONCLUSÕES

Em resumo, depois de mais uma onda de mobilização da sociedade civil e de diálogos com o governo federal, transcorridos 22 meses de gestão Dilma Roussef, temos desenhadas algumas propostas, outras a serem ainda formuladas e adensadas pelo debate público. Como proposta já bastante desenvolvida e assentada em consensos amplos entre diferentes órgãos da gestão federal e entidades da sociedade civil, um projeto de lei que cria um novo instrumento de contratualização, que deve substituir e vedar o uso dos convênios para esse fim. Esse instrumento, o Termo de Fomento e Colaboração, estabelece certos entendimentos que podem fortalecer a institucionalidade da participação cidadã no país. O projeto precisa ainda ser aprovado pela Presidente da República e ser encaminhado ao congresso, onde dependerá tanto do empenho do executivo quanto da capacidade de pressão dos segmentos sociais interessados na sua aprovação. Quanto aos demais pontos necessários para promover o engajamento cidadão por meio de organizações – um melhor e mais atualizado sistema de tipificação e certificação das entidades, o fortalecimento de fundos públicos para a participação social, assim como os incentivos para que a própria sociedade também se responsabilize pela sustentação de suas organizações – há propostas esparsas que precisarão ainda ser mais trabalhadas pelo debate público para que se consiga o necessário apoio político para sua aprovação.

Há muito por fazer, portanto. Aos velhos problemas não resolvidos, vão se somando novos, frutos da dinâmica dos movimentos sociais e de suas organizações frente aos novos desafios socioambientais que os animam.



## REFERÊNCIAS

ALOP; MESA E ARTICULACIÓN; COORDINADORA CIVIL. Mensaje a la Asamblea General del Foro Abierto desde las Organizaciones de la Sociedad Civil Latinoamericana. ALOP, Mesa de Articulación, Unitas e Coordinadora Civil, Julho de 2010.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS. Estudo sobre o acesso das organizações de defesa de direitos e bens comuns aos Fundos Públicos Federais. São Paulo: Abong, 2012

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS. *Memória Abong*. São Paulo: Abong, 2009.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS. *Radicalizar a Democracia: a Abong de 2006 a 2010*. São Paulo: Abong, 2010

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS. *Um novo marco legal para as ONGs no Brasil: fortalecendo a cidadania e a participação democrática*. São Paulo: Abong, 2007

GIDDENS, Anthony. A política da mudança climática. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

GOUVEIA, Taciana; DANILIAUSKAS, Marcelo. *Abong: panorama das associadas*. São Paulo: Abong, 2010.

PUC/SP - Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor. *Modernização do sistema de convênios da administração pública com a sociedade civil*. Disponível em: <http://www.pucsp.br/neats/download/NEATS.pdf>. Acesso em: 23 de outubro de 2012.





---

**AUTORIA**

**Vera Maria Masagão Ribeiro** – É doutora em Educação pela PUC-SP, membro da Diretoria Executiva da Abong – Associação Brasileira de ONGs e coordenadora geral da ONG Ação Educativa. Abong – Associação Brasileira de ONGs.

Endereço eletrônico: vera.masagao.ribeiro@gmail.com

