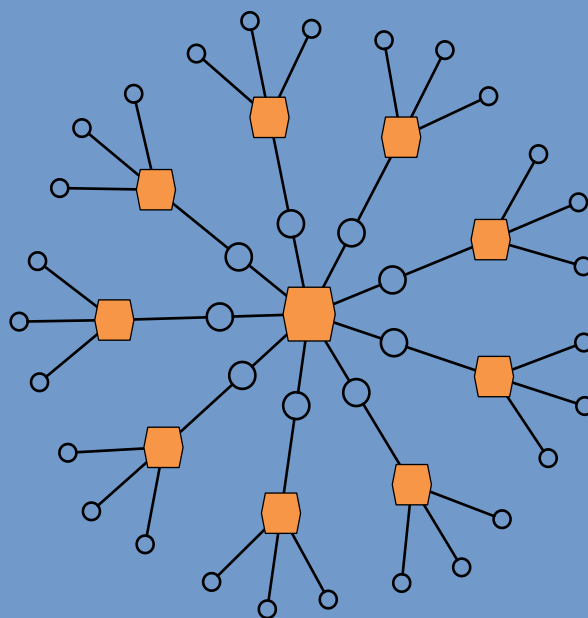


UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO

CARLOS EDUARDO GUERRA SILVA

**MOVIMENTOS DE INTERVENÇÃO NO MARCO  
REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES  
DA SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL:  
*Trabalho e Lógicas Institucionais***



Belo Horizonte

2014

CARLOS EDUARDO GUERRA SILVA

**MOVIMENTOS DE INTERVENÇÃO NO MARCO  
REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES  
DA SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL:  
*Trabalho e Lógicas Institucionais***

Tese apresentada ao Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração (Cepead) da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Reynaldo Maia Muniz.

Belo Horizonte

2014

Ficha Catalográfica

S586m  
2014

Silva, Carlos Eduardo Guerra.  
Movimentos de intervenção no marco regulatório das organizações da sociedade civil no Brasil [manuscrito]: trabalho e lógicas institucionais / Carlos Eduardo Guerra Silva. – 2014.  
207 f., il.: graf., tabs.

Orientador: Reynaldo Maia Muniz.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração.

Inclui bibliografia (f. 172-196), apêndices.

1. Terceiro setor – Teses. 2. Organizações sem fins lucrativos – Teses. 3. Administração - Teses. I. Muniz, Reynaldo Maia. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. III. Título.

CDD: 658.1148



**Universidade Federal de Minas Gerais**  
**Faculdade de Ciências Econômicas**  
**Departamento de Ciências Administrativas**  
**Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração**

ATA DA DEFESA DE TESE DE DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO do Senhor **CARLOS EDUARDO GUERRA SILVA**, REGISTRO N° 130/2014. No dia 30 de junho de 2014, às 14:00 horas, reuniu-se na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, a Comissão Examinadora de Tese, indicada pelo Colegiado do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração do CEPEAD, em 23 de junho de 2014, para julgar o trabalho final intitulado "**Movimentos de Intervenção no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil no Brasil: Trabalho e Lógicas Institucionais**", requisito para a obtenção do **Grau de Doutor em Administração**, linha de pesquisa: **Mercadologia e Administração Estratégica**. Abrindo a sessão, o Senhor Presidente da Comissão, Prof. Dr. Reynaldo Maia Muniz, após dar conhecimento aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra ao candidato para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa do candidato. Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença do candidato e do público, para julgamento e expedição do seguinte resultado final:

APROVAÇÃO;

( ) APROVAÇÃO CONDICIONADA A SATISFAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS CONSTANTES NO VERSO DESTA FOLHA, NO PRAZO FIXADO PELA BANCA EXAMINADORA (NÃO SUPERIOR A 90 NOVENTA DIAS);

( ) REPROVAÇÃO.

O resultado final foi comunicado publicamente ao candidato pelo Senhor Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora. Belo Horizonte, 30 de junho de 2014.

NOMES

ASSINATURAS

Prof. Dr. Reynaldo Maia Muniz  
ORIENTADOR (CEPEAD/UFMG)

Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff  
(CEPEAD/UFMG)

Prof. Dr. Afrânio Carvalho Aguiar  
(Escola da Ciência da Informação/ UFMG)

Prof. Dr. Mário Aquino Alves  
(Fundação Getúlio Vargas/SP)

Prof.ª. Dr.ª. Patrícia Maria Emerenciano de Mendonça  
(Universidade de São Paulo)

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

“Os paradigmas sócio-culturais nascem, desenvolvem-se e morrem. Ao contrário do que se passa com a morte dos indivíduos, a morte de um dado paradigma traz dentro de si o paradigma que lhe há de suceder. Esta passagem da morte para a vida não dispõe de pilares firmes para ser percorrida em segurança. O que nasce é incomensurável com o que morre, não havendo, pois, nem ressurreições nem reencarnações. O problema é que não há passagem senão entre pensamentos comensuráveis. Por outro lado, também ao contrário do que sucede com os indivíduos, só muitos anos, senão mesmo séculos, depois da morte de um paradigma sócio-cultural, é possível afirmar com segurança que morreu e determinar a data, sempre aproximada, da sua morte. A passagem entre paradigmas — a transição paradigmática — é, assim, semi-cega e semi-invisível. Só pode ser percorrida por um pensamento construído, ele próprio, com economia de pilares e habituado a transformar silêncios, sussurros e ressaltos insignificantes em preciosos sinais de orientação.”

**Boaventura de Sousa Santos\***

---

\**A crítica da razão indolente: Contra o desperdício da experiência.* 6. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2007. p.15.

## AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, professor Reynaldo Maia Muniz, pelo estímulo intelectual e arrimo acadêmico nesses bons e intensos anos de doutoramento, ao longo dos quais registro inesquecíveis, provocantes e reflexivas discussões que se concretizaram nesta tese e em minha formação instrumental e substantiva de pesquisador.

Aos professores Thomas Lawrence, Mário Aquino Alves, Armindo Teodósio e Afrânio Aguiar, pelo permanente suporte ao desenvolvimento da tese e pelas instigantes ideias que se somaram nesta análise sobre o trabalho e as lógicas institucionais de movimentos de intervenção na regulação da sociedade civil.

Aos professores que avaliaram a tese ou o projeto que a precedeu – Ivan Beck, Patrícia Mendonça, Carlos Alberto Gonçalves, Afrânio Aguiar, Armindo Teodósio e Mário Aquino Alves –, pelas notáveis observações, sugestões e críticas.

Aos professores e aos companheiros do doutorado, às equipes do Centro de Pós-graduação em Administração (CEPEAD/UFMG) e da Simon Fraser University (SFU), pela convivência e sapiência.

Às agências de pesquisa Capes e Fapemig, pelas bolsas de estudo. À última, ainda, por me proporcionar a oportunidade do doutorado sanduíche na SFU (Canadá).

Aos participantes da pesquisa e às suas respectivas organizações e movimentos, por compartilharem valiosas histórias, experiências, lógicas e formas de trabalho.\*

À toda a minha família, em especial a Angela, Mauro, Hique, Abigail, Teresinha e Maurice, pela afetividade incondicional, pelo apoio permanente e pela compreensão de que um doutorado às vezes nos deixa tão longe, mesmo que estejamos fisicamente tão perto.

À Paula, uma Flor que me inspira e me acolhe.



---

\* A relação de participantes e organizações consta do Apêndice A. Nome por nome, minha plena gratidão.

## RESUMO

O marco regulatório das organizações da sociedade civil (OSCs) assegura o direito de formalização jurídica de iniciativas sem fins de lucro, além de tratar da certificação e fomento de organizações de interesse público. Na atualidade, diversas leis e processos que integram o marco regulatório apresentam limitações para o desenvolvimento das OSCs brasileiras. Fundamentando-se no institucionalismo organizacional, este estudo analisa como se configuram as lógicas e o trabalho de movimentos de intervenção no marco regulatório das OSCs no Brasil. Os movimentos de intervenção evidenciam atores organizacionais que, alinhados em torno de lógicas emergentes, visam transformar instituições e normas vigentes. Lógicas institucionais representam sistemas de crenças e significados que fornecem concepções para a ação, conectando-se às práticas articuladas pelo trabalho institucional dos movimentos. Surgido em 2010, o Movimento de Direito do Terceiro Setor sustenta a lógica de que a Lei da Filantropia (Lei 12.101/2009) é inconstitucional e prejudica a operação de organizações certificadas como beneficentes de assistência social. A Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil, composta por OSCs com atuação nacional, foi outra iniciativa surgida em 2010. A Plataforma fundamenta sua lógica na necessidade de uma política de Estado que fomente organizações de interesse público de forma desburocratizada, com segurança jurídica e mediante mecanismos de controle que assegurem transparência, sem comprometer a autonomia de ação. A partir de estudo de casos múltiplos, os cursos dos movimentos foram observados entre 2010 e 2013. O Movimento do Terceiro Setor visou, sobretudo, intervenções jurídicas: a) ajuizamento de mandado de segurança coletivo para as filiadas à federação mobilizadora do movimento; e b) articulação de ação direta de inconstitucionalidade, que abrange as organizações beneficentes em âmbito nacional. A Plataforma seguiu cursos, dentre os quais se abordam: a) estabelecimento de seu sistema de governança; e b) concretização de grupo de trabalho com o Governo Federal e a proposta do marco regulatório. As lógicas de ambos os movimentos incorporam princípios de representação de interesses públicos e corporativos, em torno dos quais se desenvolvem trabalhos institucionais de natureza técnica e política. O trabalho político busca a legitimação dos movimentos a partir da mobilização do campo, da mediação de lógicas e da geração de suporte social e material. O trabalho técnico, baseado na especialização em domínios do conhecimento, busca legitimidade, fundamentando lógicas e provendo rigor conceitual em ideias e atividades dos movimentos. Com respaldo nessas configurações interativas de trabalho, os movimentos mediarão lógicas e consubstanciarão práticas sociais com circulação sobretudo pelos poderes Executivo e Judiciário, o que também envolveu a participação de outros grupos da sociedade civil. Embora ajustes regulatórios tenham ocorrido no período analisado, objetivos almejados permanecem inconclusos, evidenciando que mudanças regulatórias podem ser morosas, ocorrer de forma fragmentada ou, mesmo, não se concretizar como esperado. Incompletudes à parte, uma (re)configuração de redes de representação de OSCs – com extensa capilaridade, capacidade técnica e política, lógicas contíguas e trabalho corrente – vem se firmando como resultante de um processo de institucionalização, cujas consequências para o fortalecimento da sociedade civil podem ser potencialmente mais relevantes que a consolidação imediata de “um” marco regulatório.

**Palavras-chave:** Organizações da sociedade civil. Regulação. Movimentos de intervenção. Lógicas institucionais. Trabalho institucional.

## ABSTRACT

The regulatory framework of civil society organizations (CSOs) ensures the legal formalization of initiatives oriented not-for-profit, and deals with the certification and funding of public interest organizations. Currently, several laws and processes which comprise the regulatory framework present limitations for the development of Brazilian CSOs. Based on organizational institutionalism perspectives, this study analyzes how the logics and work of intervention movements are configured into the regulatory framework of civil society organizations in Brazil. The intervention movements are comprised of organizational actors aligned around emergent logics intending to transform current norms. Institutional logics represent systems of beliefs and meanings thereby providing conceptions for action that are connected to practices articulated by the institutional work of the movements. In 2010, the Third Sector Law Movement held the logic that the “Philanthropy Law” (Law n. 12,101/2009) is unconstitutional and jeopardizes the operations of organizations certified as charities. The Platform for a New Regulatory Framework for Civil Society Organizations, constituted by numerous nationally functioning CSOs, was another initiative that emerged in 2010. The Platform grounds its logics on the necessity of a State policy that fosters public interest organizations without bureaucracy, providing legal certainty and holding control mechanisms that ensure transparency without compromising autonomy of action. Based on a multiple case study, the courses of the movements were observed from 2010 to 2013. The Third Sector Movement undertook activities aimed primarily as legal interventions: a) establishment of a collective writ of mandamus for the charity members of the federation who have led the movement; b) articulation of an unconstitutional action process, with includes charities in national ambit. The Platform developed activities aimed mainly at: a) establishment of its governance system; e b) concretion of working group with Federal Government and the proposal of the regulatory framework. The logics of both movements incorporate representation principles of public and corporative interests through which the political and technical forms of institutional work are developed. The political work seeks to legitimate the movements through the fields’ mobilization, mediation of logics as well as generating social and material support. The technical work, which involves experts and working groups, justifies logics and creates conceptual rigor on ideas for legitimating the movements. Based on these interactive configurations of institutional work, the movements mediated logics and consubstantiated social practices that circulated mainly through the Executive and Judiciary powers of the State, which also involved the participation of other civil society groups. Although regulatory adjustments have occurred during the analyzed period, desired claims have not yet been achieved, evidencing that regulatory change can be time consuming, and may only occur in a piecemeal way or even not materialize as expected. Regardless of incompletions, a (re)configuration of the CSOs representation networks have emerged – with extensive coverage, technical and political capabilities, contiguous logics and currently working – as a result of an institutionalization process of which its effect for the strengthening of the civil society can potentially be more relevant than the immediate matter of consolidating the “one” regulatory framework.

**Keywords:** civil society organizations; regulation; intervention movements; institutional logics; institutional work.



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. DELINEAMENTO DA PESQUISA.....	17
1.1 Questão de pesquisa em perspectiva.....	19
1.2 Objetivos e métodos .....	25
1.2.1 Fontes de dados.....	29
1.2.2 Procedimentos de análise.....	32
1.3 Contribuições e limitações da pesquisa .....	38
2. SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA .....	42
2.1 Setores, organizações, movimentos e interesses.....	43
2.2 Organizações da sociedade civil no contexto histórico brasileiro .....	51
2.3 Interlocuções políticas sobre o marco legal do terceiro setor.....	61
3. MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS .....	65
3.1 Formas jurídicas .....	68
3.2 Certificações públicas.....	70
3.3 Fomento direto e fomento indireto .....	74
3.4 Accountability .....	80
3.5 Regulação e dinâmicas organizacionais .....	82
4. ENTRE A REGULAÇÃO E A INTERVENÇÃO SOCIAL.....	89
4.1 Instituições, lógicas e trabalho.....	93
4.2 Campos organizacionais e o processo de institucionalização.....	99
5. MOVIMENTO DE DIREITO DO TERCEIRO SETOR .....	103
5.1 Contexto: Mudanças na certificação das entidades beneficentes de assistência social ....	105
5.2 Ajuizamento de mandado de segurança coletivo.....	112
5.3 Articulação de ação direta de inconstitucionalidade .....	117
6. PLATAFORMA POR UM NOVO MARCO REGULATÓRIO PARA AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL .....	126
6.1 Contexto: CPIs, carência de políticas de fomento e a insegurança jurídica das OSCs.....	128
6.2 Estabelecimento da governança da Plataforma e perspectivas de interlocução com o Governo Federal .....	134
6.3 Concretização de grupo de trabalho com o Governo Federal e a proposta do marco regulatório.....	138
7. INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UM NOVO MARCO REGULATÓRIO.....	148
7.1 Trabalho político e lógicas de representação.....	152
7.2 Trabalho técnico e lógicas de especialização .....	154
7.3 Da legitimidade das intervenções à (re)configuração de redes de representação.....	156
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	170
REFERÊNCIAS .....	172

APÊNDICES .....	196
Apêndice A – Escopo de atuação de organizações evidenciadas no estudo.....	196
Apêndice B – Participantes da pesquisa .....	199
Apêndice C – Termo de consentimento livre e esclarecido .....	201
ÍNDICE DE LISTAS.....	203
Lista de Siglas.....	203
Lista de Figuras .....	205
Lista de Tabelas.....	206
Lista de Quadros.....	206

## INTRODUÇÃO

---

A sociedade civil organizada se caracteriza pela atuação de atores sociais coletivos em formas organizacionais privadas, voluntárias, autogovernadas e que não distribuem lucro (Anheier, 2004; Salamon; Sokolowski; List, 2003). Engloba tipologias heterogêneas, como: organizações de defesa de direitos ou de assistência social, associações profissionais ou de classe, federações ou confederações, hospitais e centros educacionais e comunitários. Conforme ressaltam Vieira e Lopes (2013, p. 5),

[...] a existência de uma sociedade civil organizada, atuante e autônoma em relação ao Estado é condição fundamental para o desenvolvimento sustentável do país e para a consolidação da democracia e do Estado de Direito [...]. Dessa forma, a construção de um ambiente [regulatório] que favoreça a criação e funcionamento de organizações da sociedade civil (OSCs) deve ser um desafio prioritário na agenda nacional.

Esse ambiente – ou marco regulatório – constitui-se de um conjunto de leis, normas e padrões de conduta que orientam as relações entre o Estado e as organizações da sociedade civil (Cáritas, 2013a). No Brasil, a regulação das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) tem importantes referências na Constituição de 1891 e no Código Civil de 1916. A primeira Constituição republicana garantiu o direito de livre associação (Brasil, 1891) e o primeiro Código Civil estabeleceu que as iniciativas da sociedade não orientadas por lucro poderiam se estruturar em organizações formais: a) Associações – são agrupamento de pessoas físicas ou jurídicas engajadas em objetivos comuns e sua formalização depende apenas de registro em cartório civil; e b) Fundações – são patrimônios destinados por doadores à sociedade, sendo convertidos em organizações que operam sob a tutela do Ministério Público (Brasil, 1916). A atual Constituição de 1988 e o Código Civil de 2002 mantiveram esses princípios, mas também progrediram na compreensão da atuação das OSCs no espaço público (Brasil, 1988, 2002).

Além da formalização jurídica, a legislação distingue as organizações que atuam visando ao interesse corporativo ou mútuo de seus membros (associações de classe, federações, clubes de lazer, etc.) daquelas que atuam com interesse público (organizações de defesa de direitos, assistência social, promoção da saúde, etc.). Estas últimas estão sujeitas a uma regulação mais intensa, principalmente quando obtêm certificações do Estado, como o título de “Utilidade Pública Federal” (UPF), “Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social” (Cebas) ou “Organização da Sociedade Civil de Interesse Público” (Oscip) (Brasil, 1935, 1959, 1961, 1999a, 2009, 2010, 2013a). Vistas em seu conjunto, as certificações facilitam

o acesso a recursos públicos (via convênios, termos de parceria, etc.), benefícios tributários (imunidade e/ou isenção de cota patronal previdenciária, Cofins, etc.) e participação em editais e concursos de projetos ou, mesmo, proveem ganhos intangíveis, decorrentes de suposta legitimidade que exercem perante a sociedade.

Enquanto ordem institucional, o marco regulatório inclui leis, certificações e mecanismos de fomento e controle, dentre outras normas e processos mantidos pelo Estado, os quais apresentam limitações para responder às necessidades e potencializar a ação das organizações da sociedade civil na atualidade (Abong, 2007; Alves; Koga, 2006; Cáritas, 2013a; Dias, 2008; Ferrarezi, 2007; FGEB, 2010a; Gife, 2009; Vieira, O. V.; Lopes, 2013).

Diante desse cenário, “há pelo menos duas décadas, diversos segmentos da sociedade civil brasileira empreendem iniciativas para aperfeiçoar o ambiente social e legal de atuação de organizações sem fins lucrativos e de interesse público no país” (Plataforma, 2011g, p. 1). Destacam-se os intentos de reforma desdobrados nas Rodadas de Interlocação Política sobre o Marco Legal do Terceiro Setor<sup>1</sup> (1997-2002), que reuniram representantes do Estado e da sociedade civil no âmbito do Conselho da Comunidade Solidária. A certificação de Oscip (Lei 9.790/1999), principal resultado desse trabalho, embora buscasse estabelecer uma nova concepção de atuação das OSCs na esfera pública e nas relações com o Estado, foi sancionada sem produzir muitos dos resultados esperados e em acúmulo com os sistemas anteriores de certificações e de fomento público, os quais se mantiveram inalterados em função de controvérsias políticas (Alves, 2002; Ferrarezi, 2007).

Em 2010, dois movimentos foram constituídos visando à intervenção nesse ambiente regulatório titubeante. A Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil fundamenta sua lógica na necessidade de uma Política de Estado que fomenta organizações de interesse público de forma desburocratizada, com segurança jurídica e baseados em mecanismos de controle que assegurem transparência, sem comprometer a autonomia de ação. O Movimento de Direito do Terceiro Setor sustenta a lógica de que a Lei da Filantropia (Lei 12.101/2009) é inconstitucional e prejudica as organizações certificadas como beneficentes de assistência social. Cada movimento desenvolve trabalhos peculiares que, se tomados conjuntamente, se direcionariam para os três poderes do Estado, visto que qualquer intento de intervenção regulatória necessariamente circularia por alguma dessas vias. O trabalho iniciado pela Plataforma visa sobretudo ao Executivo. O Movimento do Terceiro Setor<sup>2</sup> visa ao Judiciário.

---

<sup>1</sup> Como se perceberá ao longo deste estudo, o que naquela época se abordava amplamente como o “Marco Legal do Terceiro Setor” é análogo ao que atualmente se convencionou como o “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil”.

<sup>2</sup> Diante dos extensos nomes dos movimentos, adotam-se sempre que conveniente, as formas curtas “Plataforma”, “Plataforma das OSCs” e “Movimento do Terceiro Setor”.

Esses movimentos, em acúmulo com outras longevas iniciativas de aprimoramento do marco regulatório das OSCs, reforçam preceitos de que o Estado e a sociedade civil dependem um do outro para a construção do espaço público. Entretanto, essa relação, em diferentes sociedades, mostra-se historicamente repleta de tensões, requerendo complexos atos de balanceamento (Anheier, 2004; Teodósio, 2008). Entre tais atos, destaca-se a concepção de intervenção. Usualmente associada às ações do Estado relativas à economia e a situações de calamidades e insurgências, dentre outras (Schapiro, 2010), a intervenção também se relaciona a iniciativas de organizações da sociedade civil. Estas são capazes de trazer alternativas para o fortalecimento comunitário e de participar da organização e renovação geral da sociedade, nutrindo solidariedade e cooperação, mas também desafiando e restringindo posições que vão de encontro ao que se convencionou “interesse público” (Henderson; Vercseg, 2010).

Partindo desse contexto, a seguinte questão orienta esta pesquisa: Como se configuram as lógicas e o trabalho de movimentos de intervenção no marco regulatório das organizações da sociedade civil?

O desenvolvimento e a análise da questão de pesquisa se estruturam neste trabalho em oito capítulos, descritos a seguir:

**Capítulo 1** ► *Delineamento da Pesquisa*: abordam-se as especificidades da questão e dos objetivos do estudo, colocando em perspectiva aspectos práticos, teóricos e metodológicos, articulados para lidar com o tema “Regulação das organizações da sociedade civil e as configurações de lógicas e trabalho de movimentos que visam intervir nesse contexto”. A pesquisa foi delineada como um estudo de casos múltiplos, explorados com base na análise de narrativas, juntamente com técnicas que possibilitam a visualização de cronologias, mapas contextuais e redes sociais. As narrativas remetem a microeventos sobre as dinâmicas de trabalho dos movimentos, ao mesmo tempo em que proveem conexões com macroestruturas e outras lógicas que permeiam o campo da sociedade civil. As cronologias e os mapas contextuais possibilitam situar a ação dos movimentos no tempo e espaço. As redes sociais também se alinham a esse propósito, sobretudo, por representarem o conjunto de relações significativas que se formam no entorno do campo organizacional dos movimentos, na medida em que avançam com seus intuitos de intervenção em aspectos no marco regulatório. Por fim, são evidenciadas as contribuições e limitações da pesquisa.

**Capítulo 2** ► *Sociedade Civil Organizada*.<sup>3</sup> Discutem-se os contextos e usos de terminologias afins, como *terceiro setor*, *organizações não governamentais* (ONGs),

---

<sup>3</sup> O termo *sociedade civil*, adjetivado por “organizada”, ou associado a “setor”, tende a ser utilizado para evidenciar a dimensão organizacional da ação coletiva (Garton, 2009; Salamon; Sokolowski; List, 2003). Alguns autores

*organizações sem fins lucrativos e movimentos sociais*. São apresentadas as estruturas organizacionais típicas, áreas de atuação e princípios da racionalidade que orientam as ações de OSCs brasileiras. Geralmente, essas organizações atuam em prol do interesse público da sociedade ou do interesse corporativo de seus membros. Pondo essa dicotomia à parte, são analisadas tipologias organizacionais que reúnem princípios de representação de interesses públicos e corporativos. Tais formas de “organizações representativas” e seu envolvimento na formação dos movimentos de intervenção se mostram pilares deste estudo. Tendo em vista o lastro histórico do marco regulatório e dos intentos de mudança nutridos pelas OSCs, desenvolve-se um conciso percurso temporal, que parte dos primeiros esforços para a legalização do associativismo no Brasil do século XIX e finda no período em que ocorrem, no âmbito do Conselho da Comunidade Solidária, as Interloquções Políticas sobre a Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor (1997- 2002).

**Capítulo 3** ► *Marco Regulatório das Organizações Sem Fins Lucrativos*. Apresentam-se os princípios de regulação do Estado com relação às organizações que, ao menos nas legislações e outras peças legais, são tratadas formalmente como Pessoas Jurídicas de Direito Privado Sem Fins Lucrativos. Terminologias como OSC ou ONG guardam significado simbólico e popularidade de uso, mas até o momento não constam em leis sancionadas. As iniciativas da sociedade civil podem assumir as formas de associações ou fundações. No caso de atuarem com finalidade pública, podem pleitear certificações<sup>4</sup> do Estado. Considerando o montante de concessões das certificações públicas federais (UPF, OSCIP e Cebas), apresenta-se uma série comparativa compreendendo o período de 1994 a 2012, no qual ocorreram abrangentes reformas no Estado e específicas mudanças na regulação das OSCs. Indiretamente o Estado fomenta a ação das OSCs concedendo benefícios tributários e diretamente pelo estabelecimento de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria, sendo que as organizações certificadas tendem a ser as principais beneficiárias do fomento público. São também tratados os aspectos de transparência, prestação de contas e controle social, sob a

---

também exploram a dimensão organizacional da “sociedade civil” sem qualificá-la com adjetivos, visto que o próprio contexto se encarrega de evidenciar tal dimensão (Alves, 2004; Anheier, 2004; Sobottka, 2007). Este estudo recorre a ambas as terminologias para transmitir esse sentido organizacional, sobretudo quando da referência direta às organizações da sociedade civil (OSCs).

<sup>4</sup> Enquanto “tipo de atestado fornecido por uma instituição certificadora [...] por meio de critérios adotados e reconhecidos” (Pereira, J. R.; Cançado, 2012, p. 142), o termo *certificação* é utilizado neste estudo em discussões gerais sobre o conjunto de diplomas legais conferidos pelo Estado. São focadas as certificações federais (UPF, OSCIP e Cebas), com exceção da Organização Social (OS) – Lei 9.637/1998 –, tendo em vista sua obtenção ser condicionada aos “critérios de conveniência e oportunidade pelo Poder Público. A ausência de critérios objetivos para a aprovação e escolha das associações a serem qualificadas, segundo alguns juristas, torna a Lei Inconstitucional” (IEGS, 2013, p. 112). Ademais, recente pesquisa evidenciou que apenas seis organizações detêm a certificação de OS em âmbito federal (SGPR, 2012).

insígnia da *accountability*, cuja dinâmica se estabelece em função da atuação pública das OSCs, de interfaces com o Estado, financiadores e outros grupos de relacionamento ou, mesmo, de forma autônoma e proativa, pelas próprias organizações. Finalmente, os assuntos abordados ao longo do capítulo são posicionados ante os contextos de sete OSCs que atuam no estado de Minas Gerais, com base no relato de seus dirigentes.

**Capítulo 4** ► *Entre a Regulação e a Intervenção Social*. Desenvolvem-se fundamentos para a compreensão das configurações de lógicas e trabalhos dos movimentos de intervenção no marco regulatório. Este envolve uma complexa ordem institucional, que, embora reificada na estrutura legal-formal do Estado, se encontra em consonância com aspectos materiais, culturais e cognitivos que proveem significado para a ação das OSCs brasileiras. As instituições apresentam elevada resiliência e aceitação social, de modo que ações particulares se orientam coletivamente por normas e valores institucionais, assumindo-os de forma precipitosa, ainda que convictamente tida como certa. O surgimento de ações coletivas por atores particulares, que se organizam em movimentos para intervir em instituições convencionadas pelo interesse público, incorpora combinações de atividades, práticas e contextos com potencial de renovação social que são instigantes à análise e aos estudos organizacionais. Particularmente, esta pesquisa lida com o mencionado fenômeno por meio de duas perspectivas articuladas do institucionalismo organizacional contemporâneo: trabalho institucional e lógicas institucionais. Se a primeira focaliza a ação propositada e reflexiva de atores que buscam intervir em instituições, a segunda desdobra-se nos sentidos que conectam ação e ordens institucionais. Ao longo do capítulo, essa articulação se consolida tanto nas discussões sobre os campos organizacionais quanto na abordagem de um processo de institucionalização que poderia trazer mudanças, mas que, indissociavelmente, implicaria balanceamentos entre a criação do novo, a manutenção do existente e o rompimento com o que já não se sustenta como legítimo.

**Capítulos 5 e 6** ► O caso do *Movimento de Direito do Terceiro Setor* e o da *Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil* são explorados, respectivamente. Foi considerado o período de 2010 a 2013, que compreende o surgimento dos movimentos, o estabelecimento de suas lógicas e o desdobramento de seus trabalhos em práticas, com circulação por distintos âmbitos do Estado. Salienta-se que os movimentos desenvolveram outros cursos de ação e se engajaram em contextos que vão além do recorte analítico concebido neste estudo. O Quadro 1 apresenta uma síntese dos movimentos, a qual reflete o conteúdo abordado nos capítulos. Diante da diversidade de organizações e siglas mencionadas nesses capítulos e, mesmo, em outras partes do estudo, sugere-se a consulta à Lista de Siglas e ao Apêndice A - Escopo de atuação de organizações evidenciadas no estudo.

Quadro 1 - Característica dos movimentos

	Movimento do Terceiro Setor	Plataforma
Contexto	Diante de mudanças introduzidas pela Lei 12.101/2009, que trata do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas), a Federação Mineira de Fundações e Associações de Direito Privado (Fundamig) realizou um seminário, em 2010, sobre os impactos causados na gestão e prestação de contas de organizações detentoras ou com interesse no certificado. Durante o seminário, organizações se manifestaram sobre problemas trazidos pela nova lei, sugerindo a continuidade das discussões e a busca por medidas de intervenção. O movimento surgiu de posterior encontro dessas organizações, tendo a Fundamig como principal articuladora.	No contexto das eleições presidenciais de 2010, um grupo de organizações gestoras do Fórum Marco Regulatório lançou carta aberta para adesão pública, visando obter o compromisso dos candidatos com o aprimoramento do marco regulatório das OSCs. Diante de expressiva adesão de OSCs de todo o Brasil, da eleição da presidenta Dilma Rousseff e da iminente interlocução com o governo, a Plataforma se estabeleceu como movimento. Teve à frente um grupo facilitador constituído por OSCs com atuação nacional: Abong, Cáritas Brasileira, Fundação Grupo Esquel, Gife, MST, MAB, Unicafs/Pastorais Sociais, Conselho Latino-Americano de Igrejas, Instituto Ethos e Cebraf.
Lógicas	Inconstitucionalidade da Lei da Filantropia 12.101/2009, que prejudica a operação de organizações certificadas como beneficentes de assistência social.	Ausência de política de Estado que fomenta organizações de interesse público de forma desburocratizada, com segurança jurídica e mediante mecanismos de controle que assegurem transparência, mas sem comprometer a autonomia de ação.
Trabalho	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajuizamento de mandado de segurança coletivo para as filiadas à Fundamig, com circulação em Tribunal Regional Federal;</li> <li>• Articulação de ação de inconstitucionalidade (Adin) com a OAB, a qual abrange entidades beneficentes em âmbito nacional. Partindo de interfaces com a OAB/MG, a Adin foi concretizada pelo CFOAB e direcionada para o STF.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabelecimento de sistema de governança da Plataforma;</li> <li>• Concretização de grupo de trabalho com o Governo Federal e a proposta do novo marco regulatório.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo autor.

**Capítulo 7** ► *Institucionalização de um Novo Marco Regulatório*. Apresenta-se a conclusão do estudo, sendo observado que as lógicas de cada movimento incorporam princípios de representação mútua de interesses públicos e corporativos, em torno dos quais se desenvolvem os trabalhos institucionais de natureza política e técnica. No período analisado (2010-2013), a interação dessas configurações de trabalho possibilitou aos movimentos mediar lógicas e consubstanciar práticas interventivas com circulação pelos Poderes Executivo e Judiciário, destacando-se o sentido atribuído aos mandados de segurança, ações diretas de inconstitucionalidade, projetos de lei, aspectos de governança organizacional e grupos de trabalho. Em certos cursos, os movimentos contaram com a participação de outros grupos, sendo que estes últimos também apresentaram iniciativas próprias. Poucos ajustes regulatórios ocorreram no período em estudo, e a maioria dos objetivos pleiteados ainda permaneceram inconclusos. Processos já estabelecidos apontam para possíveis mudanças, mas que dependem



de continuidade de trabalho, envolvendo o Poder Legislativo. Ante esse cenário, evidencia-se que mudanças regulatórias podem ser morosas, fragmentadas e destoarem do esperado, caso se concretizem. Incompletudes à parte, uma (re)configuração de redes de representação de OSCs – com extensa capilaridade, capacidade técnica e política, lógicas contíguas e trabalho corrente – vem se firmando como resultante de um processo de institucionalização, cujas consequências para o fortalecimento da sociedade civil podem ser potencialmente mais relevantes que a consolidação imediata de “um” marco regulatório.

**Capítulo 8 ► *Considerações Finais.*** Trata do arremate de reflexões e de sugestões para o desenvolvimento de novas pesquisas, tendo em vista que este estudo se constitui, enquanto empreendimento científico, de um recorte de uma realidade exponencialmente mais complexa.

Por meio dessa estrutura adotada no estudo, buscou-se ao longo de todos os capítulos construir uma discussão cadenciada e que fosse convidativa para a exploração de seu texto na integralidade. Para uma perspectiva estritamente objetiva das discussões e das análises sobre o *Trabalho e Lógicas Institucionais de Movimentos de Intervenção no Marco Regulatório das OSCs*, sugere-se a exploração do capítulo 1 e do capítulo 7, sendo o capítulo 8 também de relevância para o provimento tanto de ponderações finalísticas quanto de conteúdo para pesquisadores, profissionais das OSCs, formuladores de políticas públicas e outros interessados em avançar com reflexões ulteriores.

## I. DELINEAMENTO DA PESQUISA

---

Este estudo analisa como se configuram as lógicas e o trabalho de movimentos de intervenção no marco regulatório das OSCs no Brasil. Esse interesse de pesquisa decorre, em parte, da motivação e do envolvimento do pesquisador com a “Sociedade civil”, “Terceiro setor”, “ONGs” e contextos afins (Silva, C. E. G., 2003, 2008, 2010; Silva, C. E. G. *et al.*, 2011, entre outros; Silva, C. E. G.; Aguiar, 2011; Silva, C. E. G.; Muniz, 2013).

A outra parcela do interesse prende-se, sobretudo, ao contexto particular de estudo: o Movimento de Direito do Terceiro Setor e a Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil. A percepção da relevância desses movimentos e a escolha do contexto de análise não se apoiaram em um percurso linear. Em sua base estão constatações empíricas deste pesquisador, que realizou entrevistas em vídeo com dirigentes de organizações da sociedade civil no contexto da pesquisa *Gestão Social em Perspectiva*<sup>5</sup>, desenvolvida entre 2011 e 2012. As histórias, as realizações humanas e as posições gerenciais dos entrevistados foram evidenciadas diante da condução de rotinas operacionais e de cursos estratégicos de OSCs que atuam em diferentes áreas e com variados públicos, estruturas e fontes de recurso. Em comum, operavam sob bases regulatórias, cuja influência na ação organizacional se fez notar, principalmente, no contexto da formalização jurídica de suas iniciativas, das certificações públicas, dos mecanismos de acesso a recursos e da prestação de contas, dentre outros.

Dentre as organizações pesquisadas figurava a Federação Mineira de Fundações e Associações de Direito Privado (Fundamig), a qual tem por “finalidade precípua promover e congrega Fundações e Associações de direito privado do Estado de Minas Gerais, representando-as nos assuntos de seus interesses, a fim de que possam melhor cumprir seus objetivos” (Fundamig, 2012a, p. 1). Dentre as várias ações da Fundamig evidenciadas na entrevista, duas lidavam com as consequências da mudança regulatória na Lei 12.101/2009, referentes ao Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas): o ajuizamento de mandado de segurança coletivo para as filiadas à Federação e a articulação de ação direta de inconstitucionalidade com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), sendo que os efeitos desta

---

<sup>5</sup> Pesquisa coordenada pelo Prof. Reynaldo Maia Muniz, com fomento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – Fapemig (Processo APQ-02599-10). A relação dos entrevistados das sete organizações que dirigem consta do Apêndice B: Participantes da pesquisa (p. 199). Salienta-se que essa pesquisa se constituiu como etapa exploratória da tese, sendo que foram extraídos das entrevistas e apresentados no capítulo 3 (p. 82) apenas conteúdos que tratam da regulação das OSCs. As entrevistas completas tratam de variados aspectos de gestão, estando disponíveis para acesso no canal UFMG Tube: [www.ufmg.br/proex/cpinfo/ufmgtube/category/gestaosocial](http://www.ufmg.br/proex/cpinfo/ufmgtube/category/gestaosocial).

última abrangeram as organizações beneficentes em âmbito nacional. Naquela ocasião, ambas as ações estavam sendo discutidas no bojo de um movimento articulado pela Fundamig em 2010: o Movimento de Direito do Terceiro Setor.

Quanto à Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil, também constituída em 2010, o interesse de pesquisa foi expandido a um movimento instituído por OSCs com atuação nacional e que buscava, no contexto das eleições presidenciais, o compromisso de candidatos com o aperfeiçoamento do marco regulatório, sobretudo quanto às políticas de Estado para fomento das organizações de interesse público. No entanto, essa é apenas uma parcela da história. Com a pesquisa do Movimento do Terceiro Setor em curso, foram constatadas interfaces estabelecidas com a Plataforma, seja provendo apoio político, como fizeram outras 18 redes e 74 organizações singulares (Plataforma, 2010), seja fazendo-se representar na Plataforma mediante a filiação da Fundamig à Confederação Brasileira de Fundações (Cebraf). A Cebraf, uma dentre as dez organizações integrantes do grupo facilitador da Plataforma<sup>6</sup>, representava o interesse de outras dez federações estaduais de fundações e/ou associações<sup>7</sup>, incluindo a Fundamig, que, por seu turno passava adiante o interesse de suas filiadas e dos integrantes do Movimento do Terceiro Setor. Em essência, foi da constatação dessas redes de interações na representação de interesses coletivos que o próprio objeto de estudo abrangeu a Plataforma, configurando-se desde aí em um estudo de casos múltiplos.

Assim, as seções seguintes foram trabalhadas para trazer lógica científica à questão de pesquisa, ilustrando essas dinâmicas que envolvem esforços coletivos, em sua maioria, partindo de organizações que representam o interesse de outras em favor da causa pública e que se estabelecem enquanto movimentos para intervir no marco regulatório.

---

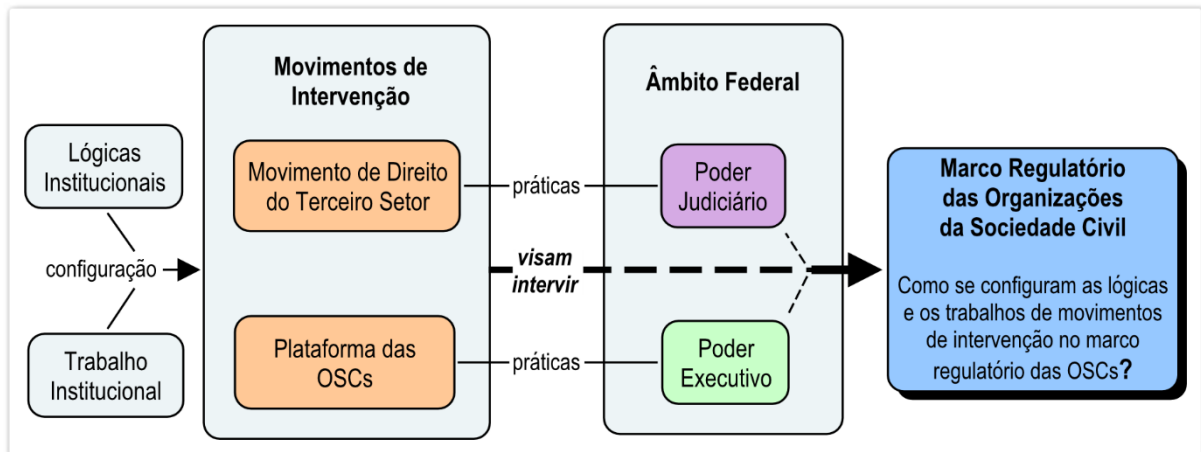
<sup>6</sup> A relação completa do grupo facilitador foi apresentada no Quadro 1 (p. 15).

<sup>7</sup> A Cebraf é uma confederação que reúne e representa o interesse de federações estaduais de fundações e/ou associações. Além de Minas Gerais (Fundamig), as organizações que integram a Cebraf abrangem os estados do Rio Grande do Sul (ARF), Paraná (Paraná Fundações), Espírito Santo (Fundaes), Rio de Janeiro (Funperj), São Paulo (APF), Bahia (Abaf), Mato Grosso do Sul (FEFEMS) e Goiás (Funpego) e o Distrito Federal (FUNPDF).

## I.1 Questão de pesquisa em perspectiva

A questão de pesquisa levantada anteriormente está representada em perspectiva analítica na Figura 1.

Figura 1 - Questão de pesquisa em perspectiva analítica



Fonte: Elaborada pelo autor.

As lógicas e o trabalho, elementos essenciais da análise, integram o repertório de categorias do senso comum, sendo que este estudo busca conectá-los com o repertório científico<sup>8</sup> do institucionalismo organizacional (Greenwood, R. *et al.*, 2008; Powell; DiMaggio, 1991; Scott, 2008a), mais especificamente por meio das perspectivas do trabalho institucional (Lawrence; Suddaby, 2006) e das lógicas institucionais (Thornton; Ocasio, 2008). Ambas as perspectivas conferem posição destacada às práticas sociais, manifestas como arranjos de atividades socialmente incorporados em sistemas mais amplos de crenças e sentidos (Lawrence; Suddaby, 2006; Thornton; Ocasio; Lounsbury, 2012)<sup>9</sup>. Embora estejam posicionadas enquanto perspectivas profícuas do institucionalismo organizacional contemporâneo, os estudos que abordam o trabalho e as lógicas institucionais interativamente ainda são escassos e remetem à exploração de possibilidades para a análise institucional (Gawer; Phillips, 2013; Lawrence; Leca; Zilber, 2013; Zilber, 2013).

O trabalho institucional destaca a ação propositada de atores coletivos que direcionam esforços para a manutenção ou intervenção em instituições sociais (Lawrence; Suddaby,

<sup>8</sup> A relevância de se criar laços entre a terminologia científica e o repertório de categorias do senso comum encontra fundamentos na ideia de “dupla hermenêutica” (Giddens, 1984).

<sup>9</sup> A exploração da “prática” neste estudo considera compreensões já incorporadas pelo institucionalismo sobre conceito amplamente difundido por correntes da sociologia da prática (Bourdieu, 1992; Giddens, 1984).

2006).<sup>10</sup> Instituições são sistemas de normas, crenças e significados que atingiram elevada resiliência e ampla aceitação social, provendo lógicas coletivas que orientam ações particulares, tal como um marco regulatório (Scott, 2008a). Lógicas institucionais remetem aos sistemas de significados que conectam ações e ordens institucionais (Thornton; Ocasio, 2008). Assim, movimentos de intervenção são constituídos por atores organizacionais que, alinhados por lógicas emergentes, visam transformar instituições e normas vigentes. As lógicas fornecem somente concepções para a ação, concretizando-se no campo em práticas sociais articuladas pelo trabalho institucional dos movimentos (Doug; Scott, 2005; Gawer; Phillips, 2013).

A partir da questão de pesquisa, busca-se apreender como se configuram essas lógicas e trabalhos institucionais dos movimentos de intervenção. Nesse sentido, configuração remete às condições organizacionais e contextuais, das quais se desdobram as lógicas e o trabalho institucional dos movimentos, considerando os potenciais efeitos de suas práticas nas instituições sociais (Rihoux; Ragin, 2008). Nas dinâmicas institucionais, a legitimidade se apresenta como elemento que circunda essas condições, práticas e efeitos, sendo entendida como “uma percepção ou suposição de que ações de uma entidade são desejáveis, adequadas ou apropriadas em relação a algum sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições” (Suchman, 1995, p. 574).<sup>11</sup>

Conforme Scott (2008a), diversos desses sistemas se manifestam simultaneamente nos campos organizacionais, os quais são delimitados por organizações que se orientam por sentidos compartilhados, apresentam interações frequentes entre si e, geralmente, operam sob as mesmas bases regulatórias. Contudo, mesmo que impactada por pressões institucionais, a população focal de um campo pode torná-lo espaço de contestação e reconstrução de sentidos (Hoffman, 1999; Lawrence, 2008). Com efeito, eventos específicos podem mobilizar o campo, abrindo janelas de oportunidade para a emergência de movimentos que direcionam esforços para intervir nas instituições, pois seus atores não as consideram legítimas em algum aspecto (Hardy; Maguire, 2010). Nessa visão, a legitimidade está principalmente relacionada às instituições sociais e à conformação que exercem sobre as atividades humanas, as quais podem

---

<sup>10</sup> Esse conceito de trabalho institucional já se alinha com o foco deste estudo em movimentos constituídos por atores coletivos posicionados em campos organizacionais. De forma mais ampla, Lawrence e Suddaby (2006) relacionam o conceito à ação propositada de atores tanto *individuais* quanto *coletivos*. Mesmo com o foco organizacional, este estudo considera que organizações se constituem como agrupamentos de indivíduos cujas competências pessoais e interacionais são determinantes para a realização de propósitos coletivos. As participações de indivíduos nos contextos dos movimentos são evidenciadas, principalmente, em quadros que tratam da circulação de ideias, atividades e práticas sociais (p. ex. p.110, 112, 119).

<sup>11</sup> Tradução livre: “a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs, and definitions” (Suchman, 1995, p. 574).

se manter estáveis por longos períodos, mas estão sempre sujeitas a ciclos de mudanças e rompimentos (Lawrence; Suddaby, 2006; Thornton; Ocasio; Lounsbury, 2012).

A legitimidade também pode ser vista como um atributo organizacional (Selznick, 1996)<sup>12</sup>. Na medida em que os movimentos desenvolvem práticas dotadas de sentido e com potencial de intervenção nas instituições sociais, alinhando-se com o anseio de outros atores do campo, a legitimidade se apresenta como conquista intangível de trabalho institucional concreto. Particularmente, lógicas de intervenção de OSCs no que se convencionou “interesse público” evidenciam democracias participativas, em que o fortalecimento comunitário se faz presente na organização geral da sociedade (Henderson; Vercseg, 2010).

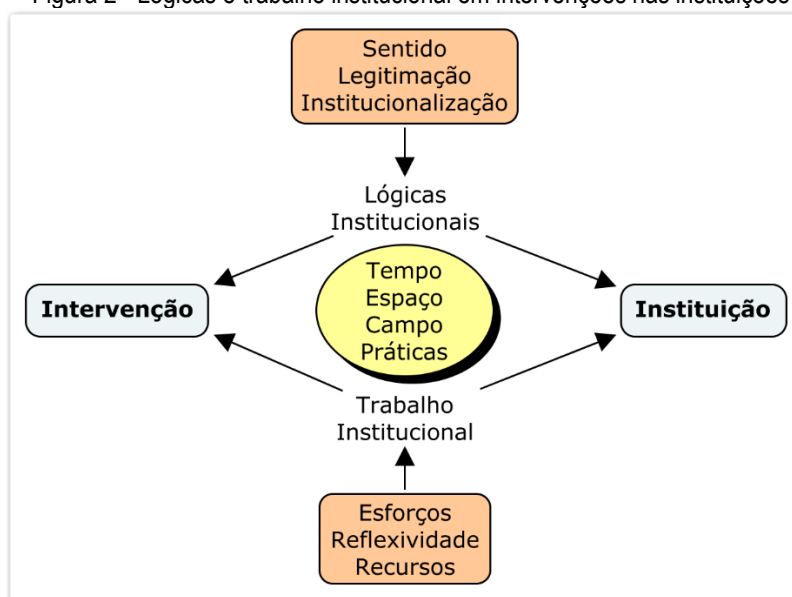
Possibilidades de associação da legitimidade e da institucionalização tanto em âmbito organizacional quanto em domínios simbólicos e culturais da sociedade vêm sendo nutridas por discussões integrativas do “velho” e do “novo” institucionalismo (DiMaggio, 1988; Gomes; Alves; Ometto, 2012; Hirsch; Lounsbury, 1997; Lawrence; Suddaby, 2006; Leca; Battilana; Boxenbaum, 2008; Selznick, 1996). Neste estudo, mais precisamente, legitimidade e institucionalização têm como referencial as lógicas institucionais que “definem o conteúdo e o sentido das instituições” (Thornton; Ocasio, 2008, p. 100).<sup>13</sup> Em seu turno, o trabalho institucional, por meio de esforço, reflexividade e mobilização de recursos sociais e materiais (Lawrence; Suddaby; Leca, 2011), atua como portador dessas lógicas em um campo organizacional temporal e espacialmente situado (Scott, 2008a). Num contexto de intervenção, o trabalho institucional concreto conecta ações às instituições, sobretudo, visando à transposição das lógicas emergentes dos movimentos para o domínio simbólico das ordens institucionais. Decorre desse processo a legitimação de uma lógica emergente, que se reifica em uma instituição social. A Figura 2 sistematiza essa concepção.

---

<sup>12</sup> O institucionalismo organizacional emergiu de estudos em que a legitimidade de organizações estava em foco (Selznick, 2011 [1957]). Diante de um “novo” institucionalismo que tomou força nos anos 80, a legitimidade foi posicionada enquanto elemento constitutivo de resilientes instituições, cognitiva e culturalmente estruturadas na sociedade (DiMaggio; Powell, 1983; Meyer, John W.; Rowan, 1977; Scott; Meyer, 1983). Contemporaneamente, Selznick (1996) e outros levantaram críticas ao neoinstitucionalismo, principalmente quanto ao seu distanciamento dos ricos contextos da ação (DiMaggio, 1988; Hirsch; Lounsbury, 1997). Dessas discussões, que mantêm o interesse nas estruturas das instituições, mas que retomam a exploração de nuances da ação, derivaram perspectivas institucionais como o trabalho institucional (Lawrence; Suddaby, 2006; Lawrence; Suddaby; Leca, 2009) e as lógicas institucionais (Thornton, 2002; Thornton; Ocasio, 2008). Quanto a essa última, embora tenha se firmado na contemporaneidade como campo de estudo, suas bases desdobrando-se das discussões neoinstitucionais de Friedland e Alford (1991). Destaca-se ainda recente articulação conceitual que incorporou na perspectiva das lógicas institucionais concepções sobre os microfundamentos da ação (Thornton; Ocasio; Lounsbury, 2012). Uma discussão mais aprofundada sobre todo esse contexto consta do capítulo 4 (p. 89).

<sup>13</sup> Tradução livre: “institutional logics as defining the content and meaning of institutions” (Thornton; Ocasio, 2008, p. 100).

Figura 2 - Lógicas e trabalho institucional em intervenções nas instituições



Fonte: Elaborada pelo autor.

Antes de continuar com a aproximação desta perspectiva analítica com os movimentos que constituem os casos deste estudo, é pertinente esclarecer que:

Não há nem lógicas institucionais lá fora, no mundo [...], nem há qualquer trabalho institucional. Sobretudo, essas são perspectivas analíticas que permitem aos estudiosos perceber e discutir certos fenômenos. Ao mesmo tempo, não há instituições em realidade. "Instituições", "institucionalização", "lógicas institucionais" e "trabalho institucional" são apenas tentativas modestas de estudiosos para organizar e interpretar alguns eventos complexos, ambíguos, e ações, significados e experiências em evolução no mundo promulgado (Zilber, 2013, p. 78)<sup>14</sup>.

Itera-se que este estudo representa uma dessas modestas tentativas, que delimita e simplifica uma realidade sensivelmente mais complexa, na qual se posicionam os cursos do Movimento de Direito do Terceiro Setor e da Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil, envolvendo ainda outros grupos de interesse e os poderes do Estado. Uma visão geral desses poderes, com ênfase em características de interesse do estudo, consta do Quadro 2.

<sup>14</sup> Tradução livre: "There are neither institutional logics out there in the world, which we are trying to capture and explain, nor is there any institutional work. Rather these analytical perspectives that allow scholars to perceive and discuss certain phenomena. And while at this, there are no institutions in reality. "Institutions," "institutionalization," "institutional logics," and "institutional work" are but scholars' modest attempts to organize and interpret some complex, ambiguous, and evolving events, actions, meanings, and experiences in our enacted world." (Zilber, 2013, p. 78).

Quadro 2 - Características dos três poderes do Estado (âmbito federal)

Poderes do Estado		
Legislativo	Executivo	Judiciário
Exercido pelo Congresso Nacional, uma instância bipartite que integra a Câmara dos Deputados (representa o povo) e o Senado Federal (representa os estados federativos). Compete ao Legislativo: a) elaborar e votar leis de modo geral; b) votar leis orçamentárias; c) fiscalizar o Executivo; d) instaurar Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) para apurar denúncias de teor prejudicial ao interesse da coletividade, sendo seu poder de investigação equivalente ao de uma autoridade judicial. Em específico às leis, como o processo legislativo contempla a Câmara e o Senado, quando um PL é aprovado por uma dessas instâncias (iniciadora), deverá ser remetido à outra (revisora). Se a instância revisora corroborar integralmente o PL, a lei é aprovada; caso contrário retorna à instância iniciadora para ajustes e todo o processo é reiniciado.	Exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado. Compreende o conjunto de órgãos e autoridades responsáveis pela função administrativa e política do Estado. Amplamente, tem a função de executar as leis existentes. Todavia, com a representação do presidente, tem competência para: a) sancionar, promulgar e fazer publicar leis, além de expedir decretos e regulamentos que detalham sua execução; b) apresentar ao Legislativo projetos de lei (PL), assim como pedir urgência para a tramitação dos mesmos; c) editar medida provisória (MP), que tem força de lei mas vigora por 60 dias, prorrogáveis pelo mesmo período, até conversão em lei ou rejeição pelo Legislativo; d) vetar projetos de lei, total ou parcialmente.	Exercido em várias instâncias, destacam-se neste estudo o Supremo Tribunal Federal (STF) e os Tribunais Regionais Federais. Compete ao Judiciário: a) interpretar e aplicar as leis em situações diversas, como resoluções de conflitos; b) julgar aqueles que não cumprem as leis; c) apresentar projetos de lei sobre determinadas matérias; d) atuar ante omissões do Legislativo na regulamentação de direitos constitucionais ou em desvios outros no processo de elaboração das leis. Visando à garantia de direitos ao cidadão, a Constituição Federal estabelece estruturas paralelas ao Judiciário: Ministério Público, Defensoria Pública e advogados inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de referências diversas (Alexandrino; Paulo, 2008; Brasil, 1988; Pacheco, 2013).

Alinhado ao exposto, adota-se neste estudo uma perspectiva dos poderes do Estado pelas suas bases constitucionais: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (Brasil, 1988, arts. 1º e 2º). Também são utilizados no estudo outros termos para transmitir esse mesmo entendimento, tais como instâncias, sistemas ou estruturas do Estado.

São consideradas, ainda, relações entre os termos *governo* e *Estado*. Conforme Corrêa e Pimenta (2006, p. 6), “se o segundo tem uma certa permanência estrutural, o primeiro é definido em termos de alianças partidárias, de acordos e de uma determinada gestão cuja direção é impressa pelo grupo no poder”. Discussões e encaminhamentos sobre a regulação se desdobram no âmbito do governo corrente, enquanto a natureza daquilo que foi tratado e deliberado reifica-se na estrutura do Estado.

O termo *poder* é entendido de forma ampla como “a capacidade ou a possibilidade de agir, de produzir efeitos” (Stoppino, 1998, p. 933), manifestando-se não pelo acúmulo, mas pela sua dimensão relacional dissipada pelo campo (Lawrence, 2008). Embora o poder não seja um



conceito central desta análise, seus “desígnios” encontram-se transversos nas lógicas institucionais (Thornton; Ocasio, 2008), enquanto “a capacidade ou a possibilidade de agir” integra o próprio conceito de trabalho institucional (Lawrence; Suddaby, 2006).

O Movimento do Terceiro Setor, fruto de discussões realizadas em seminário sobre os impactos causados pela “Lei da Filantropia” (Lei 12.101/2009) na gestão e prestação de contas de organizações detentoras do certificado de entidade beneficente de assistência social (Cebas), sustenta a lógica de que essa lei é inconstitucional e tem prejudicado a operação das organizações certificadas. Em decorrência, são abordados neste estudo trabalhos do movimento com circulação pelo Judiciário: a) ajuizamento de mandado de segurança coletivo para as filiadas à Federação Mineira de Fundações e Associações de Direito Privado (Fundamig), principal mobilizadora do movimento; e b) articulação de ação direta de inconstitucionalidade (Adin) com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), sendo que esse mecanismo legal abrange as organizações beneficentes em âmbito nacional.

Por meio do trabalho preliminar de lançar uma carta-manifesto em 2010, que teve a expressiva adesão de OSCs, a Plataforma buscou o compromisso de candidatos à Presidência para o aprimoramento do marco regulatório. Ante o compromisso assumido pela presidente eleita, Dilma Rousseff, a Plataforma visa mediar com o governo uma lógica orientada pela necessidade de uma política de Estado que fomente organizações de interesse público de forma desburocratizada, com segurança jurídica e mediante mecanismos de controle que assegurem transparência, sem comprometer a autonomia de ação. Nesse curso, são tratados os seguintes trabalhos institucionais: a) estabelecimento do sistema de governança da Plataforma; e b) concretização de grupo de trabalho com o Governo Federal e a proposta do marco regulatório.

Por meio de diferentes cursos de ação, o Movimento do Terceiro Setor e a Plataforma têm promovido esforços para intervir no marco regulatório, conforme as lógicas que sustentam, diretamente associadas com o interesse público e o fortalecimento da sociedade civil, ao mesmo tempo em que amalgamam interesses corporativos, manifestos pela maioria absoluta de “organizações representativas” que compõem os movimentos, tais como federações, confederações, associações de classe, finalidades ou interesses. Esses movimentos também se integram a dinâmicas mais amplas, tendo em vista o universo de 290.692 organizações da sociedade civil existentes no Brasil (IBGE *et al.*, 2012).

## 1.2 Objetivos e métodos

De modo a evidenciar a operacionalização da análise proposta, o Quadro 3 apresenta os objetivos do estudo, assim como os métodos de pesquisa adotados.

Quadro 3 - Objetivos do estudo e métodos de pesquisa adotados

<b>Objetivo geral</b>		
Analisar as configurações das lógicas e do trabalho de movimentos de intervenção no marco regulatório das organizações da sociedade civil (OSCs) no Brasil.		
<b>Objetivos específicos</b>	<b>Métodos</b>	
	<b>Coleta</b>	<b>Análise</b>
1) Explorar o potencial dialógico das perspectivas analíticas do trabalho e das lógicas institucionais com o contexto dos movimentos de intervenção e da regulação da sociedade civil.	Pesquisa bibliográfica Pesquisa empírica no conjunto (itens abaixo)	Análise crítica da literatura Mediação teórico-empírica Abordagem de tipos ideais
2) Descrever o curso histórico das organizações da sociedade civil no Brasil que precede a emergência dos movimentos de intervenção no marco regulatório.	Pesquisa documental Entrevistas	Análise de narrativas e de conteúdo
3) Descrever dinâmicas organizacionais que se estabelecem na interação com elementos regulatórios.	Entrevistas	
4) Analisar as configurações de lógicas e trabalho institucional do Movimento de Direito do Terceiro Setor.	Pesquisa documental	
5) Analisar as configurações de lógicas e trabalho institucional da Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil.	Entrevistas	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como enuncia o objetivo geral, este estudo analisa as configurações das lógicas e do trabalho de movimentos de intervenção no marco regulatório das OSCs brasileiras. O escopo dessa análise foi abordado concisamente na seção anterior, assim como a exploração de algumas conexões com perspectivas teóricas do institucionalismo organizacional.

Esse dialogismo entre contexto empírico e fundamentos conceituais é característico da abordagem mista – indutiva e dedutiva – adotada neste estudo qualitativo. No processo indutivo, quando abordado isoladamente, o “pesquisador começa reunindo informações detalhadas dos participantes e a partir delas constrói categorias ou temas, [...] que são então comparadas com experiências pessoais ou com a literatura existente sobre o tema” (Creswell, 2009, p. 15)<sup>15</sup>. Quanto ao processo dedutivo, “o pesquisador propõe uma teoria, coleta dados

<sup>15</sup> Tradução livre: “the researcher begins by gathering detailed information from participants and forms this information into categories or themes [...] that are then compared with personal experiences or with existing literature on the topic”. (Creswell, 2009, p. 15).

para testá-la e reflete sobre a confirmação ou refutação da teoria com base nos resultados” (Creswell, 2009, p. 14).<sup>16</sup> Por sua vez, a abordagem mista em pesquisas qualitativas envolve um ciclo contínuo de coleta, análise e relato dos dados, sendo a questão de pesquisa não somente um ponto de partida, mas também um produto em construção, delineado por esse processo de interação entre contexto empírico e teoria (Creswell, 2009).

Embora se estendam a todos os objetivos do estudo, esses preceitos se alinham diretamente com o objetivo específico de **1**) explorar o potencial dialógico das perspectivas analíticas do trabalho e das lógicas institucionais com o contexto dos movimentos de intervenção e da regulação da sociedade civil. As perspectivas do trabalho e das lógicas institucionais favoreceram sobremaneira o desenvolvimento desse processo de interação, pois elas próprias se constituem em metateorias que proveem bases para o delineamento de conexões entre as microdimensões da ação e os macrosistemas das ordens institucionais (Singh; Jayanti, 2013).

A metateoria tem significados múltiplos na pesquisa social (Ritzer; Smart, 2003). Neste estudo é entendida como instrumento conceitual para a abordagem de problemas, propiciando orientações gerais para se chegar a pensamentos mais específicos e explanatórios da realidade social (Alexander; Mast, 2006). Estudos baseados nas perspectivas do trabalho e das lógicas institucionais guardam traços metateóricos comuns, mas chegam às mais diversas discussões teórico-empíricas, não raro, multiparadigmáticas (Lawrence; Leca; Zilber, 2013; Thornton; Ocasio; Lounsbury, 2012).

Diante do potencial das metateorias para explorar relações entre agência e estrutura, Alexander e Mast (2006) atentam para a lacuna entre conceitos teóricos e fatos empíricos, cuja superação ocorre pela mediação sistemática entre ambos. Entre os instrumentais para essa mediação teórico-empírica encontram-se os tipos ideais (Alexander, 2006; Thornton; Ocasio; Lounsbury, 2012; Weber, 2004 [1922]). Esse instrumental analítico é utilizado para enfatizar os traços essenciais de um fenômeno, enquanto os infundáveis fatores e relações que se manifestam no contexto empírico são afastados, em algum momento, para que se consolide a observação científica.

Em termos operacionais, essa observação científica desenvolve-se na presente pesquisa por meio de um estudo de casos múltiplos (Yin, 2011) com bases históricas (Amenta, 2009). Orientando-se por mediações teórico-empíricas (Alexander; Mast, 2006; Creswell, 2009), os dados são explorados pela análise de narrativas (Czarniawska, 1998; Rhodes; Brown, 2005), conjugada com a análise de conteúdo (Bardin, 1977; Krippendorff, 2013). Por fim, são

---

<sup>16</sup> Tradução livre: “the researcher advances a theory, collects data to test it, and reflects on the confirmation or disconfirmation of the theory by the results”. (Creswell, 2009, p. 14).

empregados tipos ideais (Thornton; Ocasio; Lounsbury, 2012; Weber, 2004 [1922]) para identificar, na realidade empírica, as configurações de lógicas e trabalhos institucionais dos movimentos de intervenção no marco regulatório das OSCs.

Visando prover uma perspectiva visual (Meyer, R. E. *et al.*, 2013) para certos aspectos da supramencionada análise dos movimentos, foram representadas cronologias, mapas contextuais<sup>17</sup> e redes sociais (Boje, 2001; Coffey; Hoffman; Cañas, 2006; Elliott, 2005). Conforme Meyer *et al.* (2013, p. 520), os estudos organizacionais ainda subutilizam a exploração visual como “um modo alternativo e distinto de construção de sentido.”<sup>18</sup>

Em essência, esse desenho de pesquisa indica uma análise institucional com orientação interpretativa (Brelàz, 2012; Brelàz; Alves, 2013; Coraiola; Mello; Jacometti, 2012; Gazzoli, 2005; Green Jr; Li, 2011; Guarido Filho, 2008; Hou; Zhu, 2012; Lawrence; Suddaby, 2006; Machado-da-Silva; Fonseca; Crubellate, 2005; Mendonça; Alves; Campos, 2010a; Singh; Jayanti, 2013; Smets; Jarzabkowski, 2013; Zilber, 2009).

Embora os movimentos estejam em atividade nos dias atuais, para fins analíticos, os casos foram delimitados ao período de 2010 a 2013, o qual compreende seus contextos de surgimento, o estabelecimento de suas lógicas e o desdobramento de seus trabalhos em práticas sociais interventivas com circulação no campo organizacional. As narrativas obtidas de entrevistas em profundidade com participantes dos movimentos e outros atores externos, assim como de documentos-chave (principalmente atas de reunião e notas públicas) remetem a microeventos sobre essas dinâmicas, ao mesmo tempo, evidenciando conexões com macroestruturas que proveem significados para o campo da sociedade civil. As cronologias e de mapas contextuais auxiliam a apreensão das narrativas, pois possibilitam representar visualmente os cursos dos movimentos no tempo e no espaço. As redes sociais ainda servem a esse propósito, sobretudo por representarem o conjunto de relações que se formam no campo à medida que os movimentos buscam intervir no marco regulatório (Quadro 3 ► Objetivos específicos 3, 4 e 5).

A análise institucional deste estudo também considera o contexto histórico do marco regulatório e das buscas por mudança que já vinham sendo nutridas pelas OSCs brasileiras, anteriores ao período de atuação da Plataforma e do Movimento do Terceiro Setor. A

---

<sup>17</sup> Esse recurso visual é genericamente conhecido como “mapa conceitual” (Coffey; Hoffman; Cañas, 2006). Tendo em vista a conexão desses “mapas” com os dados empíricos deste estudo, adotou-se o termo “mapa contextual”, assim como fazem Cohen, Manion e Morrison (2007), por ser mais preciso em evidenciar o sentido de sua aplicação.

<sup>18</sup> Tradução livre: “[...] the visual mode as an alternative and distinct mode of meaning construction”. (Meyer *et al.*, 2013, p. 520).

abordagem de elementos históricos mais gerais se fundamenta, principalmente, na análise do conteúdo de documentos diversos, como estudos históricos, pesquisas longitudinais, memoriais, notícias da imprensa e repositórios de leis. Também, foram aproveitadas as experiências e memórias de alguns dos entrevistados “mais vividos”. De modo conciso, o curso histórico descrito foca os primeiros esforços para a legalização do associativismo no Brasil do século XIX e culmina no período em que ocorrem as Interlocações Políticas sobre a Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor (1997- 2002), no âmbito do Conselho da Comunidade Solidária. Para além de mera contextualização histórica, eventos e fatos pretéritos podem apresentar conexões específicas ou se mostrarem determinantes de trajetórias dos movimentos em estudo. Particularmente, os casos sobre esses movimentos também são precedidos por descrição histórica mais específica, conforme cada contexto em análise. Embora mencionada a ênfase na análise de conteúdo, quanto mais contemporâneos e contextualizados os dados sobre os movimentos, tal técnica de análise provê elementos para a abordagem narratológica (Quadro 3 ► Objetivo específico 2).

Essas múltiplas abordagens e fontes de informação, apresentadas em consonância com os objetivos da pesquisa, possibilitam ampla triangulação dos dados e, conseqüentemente, uma reflexão mais fundamentada das ações, ideias e práticas que integram a análise da configuração das lógicas e do trabalho dos movimentos. Como enfatizado por Yin (2001, p. 121), “qualquer descoberta ou conclusão em um estudo de caso provavelmente será muito mais convincente e acurada se se basear em várias fontes distintas de informação, obedecendo a um estilo corroborativo de pesquisa”.

Para realizar a análise proposta, foi necessário manejar um volume significativo de dados. Este foi um processo não linear, alinhado aos preceitos metodológicos discutidos, implicando em coleta ampla de informações, organização sistemática de banco de dados, redução heurística gradativa e interpretação baseada em evidências. As próximas seções abordam esses elementos, incluindo menção a *softwares* de pesquisa que auxiliaram o desenvolvimento do estudo.

## 1.2.1 Fontes de dados

Os dados utilizados no estudo advêm de fontes primárias, baseadas em entrevistas, e de fontes secundárias, de naturezas diversas. Cada fonte de dado encontra aplicação e demanda procedimentos específicos de coleta. Nesse processo, vieses devem ser evitados na produção de dados primários e, as fontes secundárias, precisam ser validadas conforme a procedência e consistência de suas informações.

O Quadro 4 evidencia a relação das fontes de dados utilizadas, assim como suas aplicações neste estudo. Abrangência, teor e outras especificidades dessas fontes serão abordadas na próxima seção, dialogicamente com o processo de análise dos dados.

Quadro 4 - Fontes de dados

	Fontes	Aplicação	Considerações
Entrevistas em profundidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participantes dos movimentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Referências sobre cursos de ação, eventos e detalhes de acontecimentos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A entrevista livre em profundidade se aplica à pesquisa qualitativa em geral, mostrando-se especialmente útil para a abordagem narrativa.</li> <li>• Demanda fluência comunicativa do pesquisador. Quanto aos entrevistados, mesmo os mais tímidos, tendem a ficar à vontade ao contar suas histórias e compartilhar suas memórias.</li> <li>• Informações podem ser providas aleatoriamente, contemplando histórias organizacionais, profissionais e de vida, enriquecedoras no conjunto, mas que não podem se perder em relação ao contexto-foco da pesquisa. Se for o caso, o pesquisador pode sutilmente retomar o contexto da entrevista.</li> <li>• Diante de intervenções, o pesquisador precisa atentar para não influenciar entrevistados a prover informações enviesadas.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atores externos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contraponto às opiniões dos participantes dos movimentos.</li> <li>• Informações sobre o contexto mais amplo em estudo.</li> </ul>	
Documentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atas de reuniões</li> <li>• Notas públicas e cartas</li> <li>• Boletins informativos e <i>newsletters</i></li> <li>• <i>Websites</i> institucionais</li> <li>• Relatórios de atividades</li> <li>• Estatutos sociais</li> <li>• Memoriais</li> <li>• Editais de fomento</li> <li>• Gravações de eventos/entrevistas</li> <li>• Leis e peças jurídicas</li> <li>• Notícias da imprensa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amplitude de períodos, eventos e contextos registrados.</li> <li>• Precisão de referências de atributos individuais, organizacionais e contextuais.</li> <li>• Acesso a fatos e opiniões não criados como resultado do estudo, refletindo dinâmicas mais cotidianas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentos podem conter vieses, refletindo ideias preconcebidas dos participantes.</li> <li>• Necessidade de levantar muitos documentos para cobertura fidedigna de longos períodos.</li> <li>• Particularmente aos documentos organizacionais, nem sempre estão disponíveis ou podem demandar significativo esforço e tempo para acessá-los.</li> <li>• Informações de interesse dispersas em vários documentos, demandando tempo e (re)leituras minuciosas, sendo recomendado o uso de um programa que auxilie a análise de dados qualitativos (p. ex. ATLAS.ti, NVivo, MAXQDA).</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo autor com bases diversas (Creswell, 2009; Rhodes; Brown, 2005; Vergara, 2005; Yin, 2001) e reflexões conforme contexto em estudo.

Consta do Quadro 5 uma relação de bases de dados mais gerais, as quais proveram notável conteúdo científico e também acesso a documentos e a notícias de circulação pública.

Quadro 5 - Bases de dados científicas, documentais e de notícias

Base	Referência	Conteúdo			Acesso		Escopo	
		C	D	N	A	R	L	I
Portal Capes	<a href="http://www.periodicos.capes.gov.br">www.periodicos.capes.gov.br</a>	•	•		•		•	•
SciELO	<a href="http://www.scielo.org">www.scielo.org</a>	•	•		•		•	
Spell	<a href="http://www.spell.org.br">www.spell.org.br</a>	•			•		•	
Academic Search Premier	<a href="http://www.ebscohost.com/academic/academic-search-premier">www.ebscohost.com/academic/academic-search-premier</a>	•			•			•
JSTOR	<a href="http://www.jstor.org">www.jstor.org</a>	•			•			•
Political Science Complete	<a href="http://www.ebscohost.com/academic/political-science-complete">www.ebscohost.com/academic/political-science-complete</a>							•
Social Sciences Full Text	<a href="http://www.ebscohost.com/academic/social-sciences-full-text">www.ebscohost.com/academic/social-sciences-full-text</a>							•
Scopus	<a href="http://www.scopus.com">www.scopus.com</a>	•			•		•	•
Web of Knowledge	<a href="http://www.isiknowledge.com">www.isiknowledge.com</a>	•			•		•	•
Google Acadêmico	<a href="http://scholar.google.com">http://scholar.google.com</a>	•	•	•	•		•	•
Google News	<a href="https://news.google.com">https://news.google.com</a>						•	•
Anais de Encontros da Anpad	<a href="http://www.anpad.org.br/eventos.php">http://www.anpad.org.br/eventos.php</a>	•			•		•	
Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC)	<a href="http://www.ifhc.org.br">www.ifhc.org.br</a>		•	•	•		•	
Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC)	<a href="http://www.acessoainformacao.gov.br">www.acessoainformacao.gov.br</a>		•		•		•	
Folha de S.Paulo	<a href="http://www.folha.uol.com.br">www.folha.uol.com.br</a>				•	•	•	
Valor Econômico	<a href="http://www.valor.com.br">www.valor.com.br</a>				•	•	•	
<b>Legenda</b> <b>Conteúdo:</b> C (Científica) - D (Documental) - N (Notícias) <b>Acesso:</b> A (Aberto) - R (Restrito) <b>Escopo:</b> L (Local) - I (Internacional)								

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para realizar a análise proposta foi necessário lidar com significativo volume de informação, a começar pela própria revisão de literatura. Os dados empíricos, além de coletados e organizados em bancos de dados, foram explorados com o auxílio de *softwares* de análise qualitativa, os quais oferecem inúmeros recursos ao pesquisador e à confiabilidade do estudo, pois possibilitam consistente triangulação de evidências. Entretanto, nenhum *software* dessa

categoria automatiza, interfere ou substitui o processo interpretativo do pesquisador (Lewins; Silver, 2007). O Quadro 6 relaciona os *softwares* de pesquisa que de um modo geral auxiliaram o desenvolvimento do estudo.

Quadro 6 - Relação de *softwares* e aplicações na pesquisa

<b>Softwares</b>
<p><b>Zotero</b> (Versão 4 – <a href="http://www.zotero.org">www.zotero.org</a>) / <i>Software</i> livre</p> <p>O Zotero é um gerenciador bibliográfico, que possibilita o cadastro de itens de referência como livros, artigos, teses, legislação. Principalmente no caso de artigos, os cadastros tendem a ser automáticos, visto que o <i>software</i> importa diretamente as informações de bases de dados, como as relacionadas no Quadro 5. Juntamente com o cadastro, é realizado o <i>download</i> do arquivo (PDF) relacionado ao item de referência, quando o mesmo estiver disponível e/ou o usuário tiver acesso à base de dados. A interface do Zotero com editores de texto (Microsoft Word, LibreOffice ou OpenOffice) possibilita ao usuário citar os itens cadastrados, assim como gerar automaticamente as referências (Clark; Stierman, 2009; Muldrow; Yoder, 2009). Todas as citações e as referências desta tese foram manejadas por meio do Zotero. Com a participação deste pesquisador, foi desenvolvido um estilo ABTN customizado conforme as orientações normativas da UFMG (também se aplica ao uso geral), o qual se encontra disponível no repositório de estilos do Zotero (<a href="http://www.zotero.org/styles">www.zotero.org/styles</a>). O guia de uso desse estilo está disponível em: <a href="http://web.face.ufmg.br/face/portal/files/biblioteca/guia_abnt.pdf">http://web.face.ufmg.br/face/portal/files/biblioteca/guia_abnt.pdf</a>. A possibilidade de mudança de estilos é outro recurso oferecido, de modo que um documento criado no estilo ABNT pode ser convertido em um <i>click</i> para outros estilos, como o APA (<i>American Psychological Association</i>). Ainda que a análise de dados qualitativos demande o uso de <i>softwares</i> especializados, todos os documentos desta pesquisa foram primeiramente organizados no Zotero.)</p>
<p><b>ATLAS.ti</b> (Versão 7 – <a href="http://www.atlasti.com">www.atlasti.com</a>) / <i>Software</i> comercial</p> <p>Auxiliou o desenvolvimento do processo analítico de pesquisa, fundamentalmente qualitativo, em que são enfatizadas as análises de narrativa e de conteúdo. O ATLAS.ti é um programa classificado na categoria QDAS (<i>Qualitative Data Analysis Software</i>). Oferece inúmeros recursos para a análise qualitativa de dados, destacando-se dentre os demais programas da categoria por estabelecer um vínculo permanente e em contexto entre trechos de informação codificada e suas respectivas fontes, sejam elas texto, imagem, áudio ou vídeo. A gama de recursos para lidar com dados audiovisuais, implementados desde a versão 7, é outro aspecto distintivo do ATLAS.ti. Se por um lado o programa é altamente flexível e dotado de recursos para a exploração de dados codificados manualmente, por outro apresenta certas limitações para aplicações de prospecção/mineração de dados – <i>data mining</i> (Frieze, 2011; Hwang, 2008).</p>
<p><b>NVivo</b> (Versão 10 – <a href="http://www.qsrinternational.com">http://www.qsrinternational.com</a>) / <i>Software</i> comercial</p> <p>Em função de limitações do ATLAS.ti para a exploração prospectiva dos dados, o programa NVivo foi usado complementarmente. O software provê uma robusta estrutura de banco de dados para o desenvolvimento de pesquisas colaborativas em tempo real (adicionalmente utilizando o NVivo Server). No entanto, seus recursos para a análise puramente qualitativa são menos flexíveis e eficazes que os disponíveis no ATLAS.ti (Azeem; Salfi, 2012).</p>
<p><b>CmapTools</b> / Versão 5.05.01 / <a href="http://cmap.ihmc.us">http://cmap.ihmc.us</a>) / <i>Software</i> livre</p> <p>Utilizado para elaboração dos mapas contextuais, além de outras figuras que constam ao longo do estudo. Mapas de contexto constituem-se em uma dentre outras tantas aplicações que possibilitam integrar conhecimento e informações visuais por meio do CmapTools (Coffey; Hoffman; Cañas, 2006).</p>
<p><b>Visone</b> / Versão 2.7.3 / <a href="http://visone.info">http://visone.info</a>) / <i>Software</i> livre</p> <p>Utilizado para elaboração de redes sociais.</p>
<p><b>GanttProject</b> / Versão 2.6.6 / <a href="http://www.ganttproject.biz">http://www.ganttproject.biz</a>) / <i>Software</i> livre</p> <p><i>Software</i> de gestão de projetos utilizado para a elaboração de cronologias. Este <i>software</i> foi conjugado, no fim da pesquisa, com o MS Project 2007 (<i>software</i> comercial) em busca de uma melhor visualização das cronologias. Uma das deficiências do GanttProject é o seu limitado controle de <i>zoom</i> nas linhas de tempo.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor.



## 1.2.2 Procedimentos de análise

---

No contexto dos estudos organizacionais, Phillips e Hardy (2002, p. 15) enfatizam que organizações não podem ser simplesmente abordadas como “objetos materialmente fixos quando estamos conscientes de suas fluídas e contraditórias dinâmicas. Como resultado, procuramos por histórias, narrativas e símbolos – os discursos – que unem esses fluxos contraditórios e os tornam ‘real’ para nós”.<sup>19</sup>

Rhodes e Brown (2005, p. 177) observam que a análise de narrativas organizacionais busca “o desdobramento de uma história de eventos e experiências ao longo do tempo”<sup>20</sup>. Narrativas também possibilitam a identificação de “características processuais das organizações e podem tornar tanto os paradoxos quanto as complexas relações causais inerentes na mudança organizacional abertos à análise” (Rhodes; Brown, 2005, p. 177).<sup>21</sup> Diante dessas características do tempo enquanto indicador de estabilidade e mudança, assim como da explanação de relações complexas incorporadas em processos organizacionais, a análise de narrativas vem se mostrando uma abordagem cada vez mais explorada no âmbito da teoria institucional e, particularmente, em estudos fundamentados nas perspectivas das lógicas e do trabalho institucional (Lawrence; Suddaby, 2006; Leonel Junior; Cunha, 2012; Thornton; Ocasio; Lounsbury, 2012; Zilber, 2009).

A análise de narrativas é uma abordagem multifacetada<sup>22</sup>, sendo que este estudo explora algumas de suas possibilidades: a) obtenção de dados que refletem histórias organizacionais; b) alinhamento de histórias por eventos e cursos de ação; e c) relato de casos adotando um estilo narratológico (Czarniawska, 1998; Griffin, 1993; Rhodes; Brown, 2005).

As narrativas sobre os cursos da Plataforma e do Movimento do Terceiro Setor, referentes ao período de 2010 a 2013, foram analisadas conforme o seguinte processo:

---

<sup>19</sup> Tradução livre: “[...] fixed material objects when we are aware of their fluid and contradictory dynamics. As a result, we search for the stories, narratives, and symbols – the discourses – that hold together these contradictory flows and make them “real” for us” (Phillips; Hardy, 2002, p. 15).

<sup>20</sup> Tradução livre: “the unfolding of a story of events and experiences over time”. (Rhodes; Brown, 2005, p. 177).

<sup>21</sup> Tradução livre: “processual characteristics of organizations and can render both the paradoxes and complex causal relationships inherent in organizational change open to analysis”. (Rhodes; Brown, 2005, p. 177).

<sup>22</sup> A pluralidade da abordagem narrativa reflete-se em seu uso em pesquisas tanto qualitativas quanto em quantitativas (Elliott, 2005). Considerando a pesquisa qualitativa organizacional, outras aplicações comuns não adotadas neste estudo se referem a: apreensão da vida organizacional e do empreendimento científico como fabricação de histórias; relatos de histórias de vida de membros e líderes organizacionais; narrativas organizacionais exploradas enquanto gêneros literários (Czarniawska, 1998; Rhodes; Brown, 2005).

a) Exploração de entrevistas em profundidade<sup>23</sup>, envolvendo 17 participantes: 6 integrantes do Movimento do Terceiro Setor, 3 integrantes da Plataforma e 8 participantes externos. Particularmente, 2 participantes, cada qual vinculado a um movimento, concederam uma série de entrevistas, além de terem respondido a contatos telefônicos e mensagens eletrônicas deste pesquisador, que buscava esclarecimentos, documentos e levantava contínuas questões. Esse processo favoreceu a apreensão interativa e reflexiva de movimentos complexos dos quais o pesquisador não participou diretamente. Apesar do acesso mais frequente aos discursos desses participantes, o conjunto dos dados foi orientado pela triangulação de informações, assim como o relato do pesquisador se baseia em evidências identificadas por métodos científicos (Figura 3).

Figura 3 - Exemplo de construção de narrativa baseada em triangulação de evidências (Programa ATLAS.ti)

The image displays the ATLAS.ti software interface. On the left, a document titled '012\_12\_17\_ADIN\_DOCUMENTO\_OAB\_ADIN\_Lei-1' is open, showing a legal notice from the Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB). The notice is addressed to the President of the Supreme Federal Court and concerns a direct action of unconstitutionality (ADIN) against Law 12,101/2009. The text includes the name of the lawyer, Ophir Cavalcante Junior, and details of the legal proceedings. On the right, the ATLAS.ti network view is shown, featuring a toolbar and a network diagram. The network diagram consists of several nodes (represented by document icons) connected by arrows indicating relationships. Three nodes are highlighted with yellow circles and numbered 1, 2, and 3. Node 1 is '[226:32] Levantamento de Adins existentes seguido por [227:2] Dr. Galeno afirmou que fez um...'. Node 2 is '[1095:1] 2011\_02\_01\_OAB\_ADIN referente à Lei 12.101/09' which 'evidencia' '[232:13] Dr. Renato esclareceu o que um...'. Node 3 is '[914:1] 2011\_02\_01\_ADIN\_OAB' which 'seguido por' '[922:1] 2013\_07\_29\_Manifestação PGR ADIN 4.891'. Other nodes include '[233:5] Dr. Renato comunico...' and '[226:32] membros do...'. Arrows indicate relationships like 'evidencia', 'seguido por', and 'expande'.

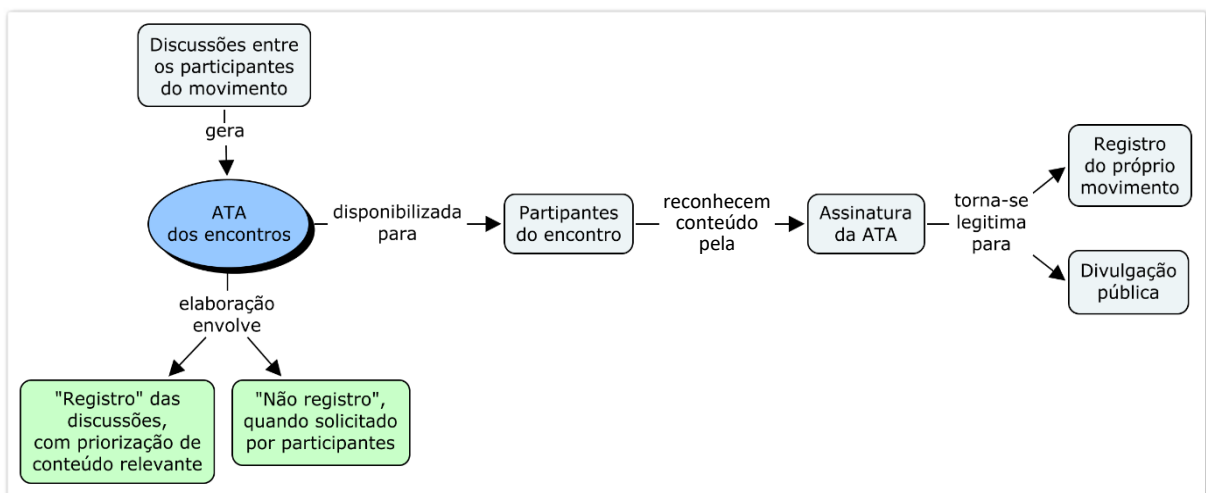
Fonte: Elaborada pelo autor.

<sup>23</sup> A relação dos entrevistados consta do Apêndice B: Participantes da pesquisa. Destacam-se no apêndice as entrevistas exploratórias, das quais emergiu o interesse deste estudo, assim como aquelas que focaram o tema. Conforme explicitado no início deste capítulo (p. 17), as entrevistas exploratórias, realizadas em vídeo, tratam da regulação das OSCs, bem como de outros aspectos da gestão social, estando disponíveis para acesso pelo canal UFMG Tube: [www.ufmg.br/proex/cpinfo/ufmgtube/category/gestaosocial](http://www.ufmg.br/proex/cpinfo/ufmgtube/category/gestaosocial). Dentre as entrevistas focadas no tema, quatro foram realizadas pela internet (Skype). Em todos os tipos e situações de entrevista, aplicaram-se os preceitos ético-científicos detalhados no Apêndice C: Termo de consentimento livre e esclarecido. Nas videoentrevistas, aplicou-se adicionalmente o termo de cessão de imagem. Os participantes receberam previamente os materiais editados, os quais foram disponibilizados publicamente após consentimentos.

Consta da Figura 3 um exemplo de narrativa baseada na triangulação de evidências, construída com o auxílio do programa de análise qualitativa ATLAS.ti (Lewins; Silver, 2007). A narrativa em questão se refere à *articulação de ação direta de inconstitucionalidade*, abordada no contexto do Movimento do Terceiro Setor. Na parte direita da figura, os pequenos retângulos representam extratos de entrevista ou documento, os quais se mantêm conectados com sua fonte de origem, sendo uma delas acessada e exibida na parte esquerda da figura. Para fins ilustrativos, foram inseridas numerações na figura, referentes a alguns desses extratos que compõem um curso de ação: 1) membros do movimento refletem sobre a possibilidade de articular uma Adin e, para tanto, seria necessário levantar se existiam ações similares em curso; 2) com a decisão do movimento de levar essa ideia adiante, um de seus membros relata a situação da Adin, articulada com a Ordem dos Advogados do Brasil; e 3) apresentação da própria Adin remetida ao Supremo Tribunal Federal pelo Conselho Federal da OAB.

**b)** Exploração de atas de reuniões, sendo dez atas da Plataforma (fevereiro de 2011 a julho de 2012), assim como oito atas do Movimento do Terceiro Setor (outubro de 2010 a setembro de 2012). As atas das reuniões dos movimentos se mostraram especialmente úteis neste estudo, pois condensam sequências de eventos, tomadas de decisão e atores relevantes envolvidos em cursos de ação (Czarniawska, 1998; Griffin, 1993). As atas consistem em fragmentos de discursos que refletem a construção da realidade social pelos participantes dos encontros (Fear, 2012). O processo de produção das atas no contexto do Movimento do Terceiro Setor está representado na Figura 4. O processo da Plataforma difere desse outro por não ter havido a coleta de assinaturas, visto que após produzidas as atas circulavam, geralmente, pelo correio eletrônico de participantes geograficamente dispersos.

Figura 4 - Produção de atas de reuniões do Movimento do Terceiro Setor



Fonte: Elaborada pelo autor.

c) Exploração de documentos textuais e audiovisuais diversos, num total de 204 referentes à Plataforma e 244 ao Movimento do Terceiro setor. Dentre esses, destacam-se informativos com as “palavras do presidente”, no caso do Movimento do Terceiro Setor, e “notas públicas”, divulgadas pela Plataforma. Conforme a natureza, os documentos foram utilizados diretamente na construção das narrativas ou em seu enriquecimento contextual, assim como em diversas partes deste estudo, não se limitando somente à abordagem narrativa. Regra geral, todos os dados da pesquisa, seja qual for a natureza, proporcionaram a triangulação entre as informações (ver item a) e foram organizados por suas referências temporais, contextuais e temáticas. A Figura 5, na qual constam dados da Plataforma, ilustra a organização da base de dados da pesquisa. Os documentos foram estruturados pelo prefixo *ano\_mês\_dia*, seguido pela indicação do *produtor* ou do *contexto*, e, finalmente, o *título* ou *síntese* de seu conteúdo.

Figura 5 - Organização da base de dados (Programa ATLAS.ti)

Id	Name	Media
P627	2010_09_10_Plataforma_CARTA_Plataforma das OSCs aos presidenciais Final.pdf~	PDF
P628	2010_09_Plataforma_DOCUMENTO_Forum_Marco_Regulatorio.pdf	PDF
P629	2010_10_27_Plataforma_CARTA_Resposta Serra.pdf	PDF
P630	2010_10_27_Plataforma_DOCUMENTO_Mensagem CARTA de Dilma para as OSC.pdf	PDF
P631	2010_10_Plataforma aos candidatos para construção de um novo marco regulatório para as ...	PDF
P502	2010_10_Plataforma_CARTA_Resposta Dilma	PDF
P632	2010_10_Plataforma_NEWS_#01_Organizações da sociedade civil pedem compromisso a can...	PDF
P633	2010_11_04_Plataforma_NEWS_GIFE - Recém eleita, Dilma assume compromisso por novo ma...	PDF
P634	2010_12_22_Plataforma_DOCUMENTO_OUTROS_Consulta ao EPJ sobre a Adesão ao Fórum s...	PDF
P766	2011_02_09_Plataforma_NEWS_OUTROS_TVNBGR_Governo pretende criar um marco regulatóri...	Video
P722	2011_03_22_SGPR_NEWS_Ministro Gilberto Carvalho concede entrevista Rede TV.pdf	PDF
P723	2011_03_22_SGPR_NEWS_Secretaria-Geral participa de debate sobre organizações da socied...	PDF
P460	2011_05_31_Plataforma_ATA_Secretaria Geral da Presidencia.pdf~	PDF
P724	2011_06_01_SGPR_NEWS_Novo marco regulatório para organizações da sociedade civil é te...	PDF
P767	2011_07_28_Plataforma_EVENTO_OUTROS_SGPR_Fórum do Planalto - Parte 1.mp4	Video
P768	2011_07_28_Plataforma_EVENTO_OUTROS_SGPR_Fórum do Planalto - Parte 2.mp4	Video
P635	2011_09_01_Plataforma_NEWS_03_ABONG_ONGS_a urgência de um novo marco regulatório...	PDF
P636	2011_09_07_Plataforma_NEWS_Folha de S.Paulo_Ivo Lesbaupin_Por um marco regulatório p...	PDF
P602	2011_09_08_Plataforma_ATA_Comite Facilitador.pdf	PDF
P611	2011_09_16_LEI_Decreto nº 7568_Transferências de recursos da União mediante convênios e...	PDF
P603	2011_09_27_Plataforma_ATA_Comite Facilitador.pdf	PDF
P637	2011_09_Plataforma_DOCUMENTO_Fundação Esquel_Relatorio-tecnico-parcial-4-do-projeto...	PDF
P1...	2011_10_28_Plataforma_CARTA_Carta Aberta à Presidenta da República Dilma Rousseff_%.pdf	PDF
P638	2011_10_31_Plataforma_NEWS_GIFE - Suspensão de repasses a ONGs cria mais impasses do ...	PDF
P725	2011_11_08_SGPR_EVENTO_Secretaria-Geral promove Seminário Internacional "Marco Regul...	PDF
P639	2011_11_09_Plataforma_EVENTO_05_Brasília sedia Seminário Internacional Marco Regulatór...	PDF
P726	2011_11_09_SGPR_EVENTO_Ministros participam da abertura do Seminário sobre o marco re...	PDF
P769	2011_11_10_Plataforma_EVENTO_SGPR_Marco Regulatório das Organizações da Sociedade ...	Video
P770	2011_11_10_Plataforma_EVENTO_SGPR_Marco Regulatório das Organizações da Sociedade ...	Video
P771	2011_11_10_Plataforma_EVENTO_SGPR_Marco Regulatório das Organizações da Sociedade ...	Video
P727	2011_11_10_SGPR_EVENTO_Painéis debatem o papel das organizações da sociedade civil no...	PDF
P461	2011_11_11_Plataforma_ATA_Grupo de Trabalho_1a Reunião.pdf	PDF
P772	2011_11_11_Plataforma_EVENTO_SGPR_Marco Regulatório das Organizações da Sociedade ...	Video
P773	2011_11_11_Plataforma_EVENTO_SGPR_Marco Regulatório das Organizações da Sociedade ...	Video
P640	2011_11_11_Plataforma_NEWS_OUTROS_Censura do PT, contra a liberdade de informação, m...	PDF

Fonte: Elaborada pelo autor.

**d)** Identificação de cursos-chave das narrativas e de categorias temáticas do estudo, com base na aplicação da análise de conteúdo. Conforme Elliott (2005), classificações e categorias integram a abordagem narrativa, sendo comum a utilização de instrumental já consagrado pela análise de conteúdo (Bardin, 1977; Krippendorff, 2013). Para além das narrativas, esse tratamento foi também aplicado em dados de outras naturezas, explorados em partes diversas do estudo. Na análise de conteúdo, o tratamento e a interpretação de dados empiricamente situados ocorrem de forma simultânea, tendo em vista a geração iterativa de conceitos e categorias de análise, um processo que está consonância com a orientação metodológica mais geral deste estudo (Alexander; Mast, 2006; Creswell, 2009). Algumas categorias estão ilustradas na Figura 6.

Figura 6 - Categorias de análise (Programa ATLAS.ti)

Name	Grounded
✖ civil society	17
✖ CPI	2
✖ democracy	1
✖ field_social control	9
✖ interest_public	18
✖ interest_well understood	1
✖ law	9
✖ legal_constitution	1
✖ legal_state_reform	1
✖ reform	1
✖ regulation	2
✖ state	3

Fonte: Elaborada pelo autor.

De modo a complementar a narrativa textual, foram elaboradas representações cronológicas (Elliott, 2005), mapas de contexto (Coffey; Hoffman; Cañas, 2006) e redes sociais (Boje, 2001), que neste estudo tiveram uma aplicação fundamentalmente visual e auxiliar à análise de narrativas. Respectivamente, exemplos dessas representações podem ser observados nas páginas 104, 107, 125.

**e)** Abordagem de tipos ideais, no que se refere às configurações das lógicas e do trabalho de movimentos de intervenção. Na perspectiva deste estudo, tais configurações são consideradas enquanto tipos ideais (Weber, 2004 [1922]). Conforme Weber, os tipos ideais são essenciais para uma abordagem interpretativa, como a desenvolvida neste estudo:

Toda interpretação pretende alcançar evidência [...]. Mas nenhuma interpretação, por mais evidente que seja quanto ao sentido, pode pretender, como tal e em virtude desse caráter de evidência, ser também a interpretação causal válida. [...] “Compreensão” significa em todos estes casos: apreensão interpretativa do sentido ou da conexão de sentido a ser construído cientificamente (como “ideal-típico”) [...]. Em todo caso, porém, mesmo que ultrapassem absolutamente por sua intensidade nossas próprias possibilidades, conseguimos compreendê-los intuitivamente e avaliar intelectualmente seus efeitos sobre a orientação [lógica] e os meios da ação [trabalho e práticas]. (Weber, 2004 [1922], p. 6-7).

Enquanto instrumental analítico, os tipos ideais são utilizados para enfatizar elementos essenciais de um fenômeno, ao mesmo tempo buscando simplificar ou afastar alguns fatores e relações confusas, complexas e infundáveis que se manifestam no contexto empírico, mas não se mostram tão significativas para observação científica (Weber, 2004 [1922]). O uso de tipos ideais se aplica tanto para a abordagem narrativa (Griffin, 1993) quanto para a análise institucional de organizações (Thornton; Ocasio; Lounsbury, 2012), principais eixos de mediação teórico-empírica deste estudo (Alexander; Mast, 2006). Em consonância, Thornton, Ocasio e Lounsbury (2012, p. 53)<sup>24</sup> salientam que esse é um recurso que possibilita explorar múltiplos níveis de análise, além de ser compatível com “métodos mistos que integram construção de teoria com dados qualitativos.”

Abordados os procedimentos de análise, a próxima seção trata das contribuições e limitações da pesquisa, assim como de reflexões sobre seus parâmetros gerais de validade.

---

<sup>24</sup> Tradução livre: “ideal types is compatible with mixed methods analyses that integrate theory construction with qualitative data”. (Thornton; Ocasio; Lounsbury, 2012, p. 53).



### I.3 Contribuições e limitações da pesquisa

De modo a evidenciar as contribuições pretendidas, consta do Quadro 7 a associação dessas com a consecução dos objetivos da pesquisa.

Quadro 7 - Objetivos e contribuições da pesquisa

Objetivos da pesquisa	Contribuições
1) Explorar o potencial dialógico das perspectivas analíticas do trabalho e das lógicas institucionais com o contexto dos movimentos de intervenção e da regulação da sociedade civil.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Desenvolvimento da perspectiva analítica do estudo (p.19).</li> <li>▶ Discussão de conceitos fundamentais, de modo articulado, sobre as perspectivas do trabalho e das lógicas institucionais (p. 89, 148, 170).</li> <li>▶ Debate de conceitos-chave sobre as organizações da sociedade civil e aspectos de regulação a ela associados (p. 43, 65, 148, 170).</li> </ul>
2) Descrever o curso histórico das organizações da sociedade civil no Brasil que precede a emergência dos movimentos de intervenção no marco regulatório.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Identificação de bases temporais, formas organizacionais e instituições que historicamente se estabeleceram no Brasil e culminaram nas janelas de oportunidade para a intervenção no marco regulatório da atualidade (p. 51, 105, 128).</li> </ul>
3) Descrever dinâmicas organizacionais que se estabelecem na interação com elementos regulatórios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Indicação de referências sobre o modo que dirigentes de OSCs lidam com aspectos da regulação na rotina organizacional (p. 82).</li> </ul>
4) Analisar as configurações de lógicas e trabalho institucional do Movimento de Direito do Terceiro Setor.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Entendimento sobre as condições organizacionais e contextuais em que os movimentos estabelecem lógicas legitimadoras que sustentam seus intentos de intervenção (p. 112, 117, 134, 138, 154).</li> <li>▶ Compreensão sobre as condições organizacionais e contextuais em que as lógicas se consubstanciam em práticas concretas por meio do trabalho institucional dos movimentos (p. 112, 117, 134, 138, 154).</li> </ul>
5) Analisar as configurações de lógicas e trabalho institucional da Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Constatação de resultantes dos processos de institucionalização, desencadeados pelas configurações de trabalho e lógicas institucionais peculiares de cada movimento, no que tange a aspectos do marco regulatório e do próprio campo organizacional das OSCs (p. 148, 156, 170).</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo autor.

O percurso iniciado na introdução e finalizado nessa seção delineou aspectos contextuais, teóricos e metodológicos centrais deste estudo. Esse percurso, em si, condensou suas potencialidades, sendo que o Quadro 7 as tornam exploráveis exatamente nas partes em que se concretizam. Já o Quadro 8 posiciona os principais temas abordados ao longo do estudo em relação ao estado do conhecimento que consta em 15.895 artigos oriundos de congressos da área (EnANPAD e suas divisões e o ENAPEGS)<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Pesquisa realizada no *software* PowerGrep por técnicas prospectivas de exploração de dados. Embora os temas que constam do quadro estejam em português, foram exaustivamente consideradas suas variações em português e inglês, plural e singular, além de sinônimos mais comuns. Os congressos pesquisados foram: Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social – ENAPEGS (2007 a 2013), **totalizando 640 artigos** / EnANPAD (1997 a 2003) e coligados, como o Encontro de Administração Pública – EnAPG (2004, 2006, 2008, 2012), o Encontro de Estudos Organizacionais – EnEO (2000, 2002, 2004, 2006, 2008, 2010 e 2012), o Encontro de Estudos em

Quadro 8 - Posicionamento dos temas abordados na tese em relação aos artigos de congressos

Aspectos	Temas	Artigos (Temas)	Artigos sobre contexto	Artigos Totais
			3.785	15.895
Contextuais	Sociedade Civil, Terceiro Setor, ONG, Organizações sem fins lucrativos, movimentos sociais	3.785	100%	23,81%
	Organizações da sociedade civil (OSCs)	701	18,52%	4,41%
	Organizações do terceiro setor (OTS)	415	10,96%	2,61%
	Organizações não governamentais (ONGs)	974	25,73%	6,13%
	Organizações sem fins lucrativos (OSFLs)	540	14,27%	3,40%
	Movimentos sociais	1.105	29,19%	6,95%
	Movimentos de intervenção (marco regulatório/legal/regulação)	0	0%	0%
	Movimento (de Direito) do Terceiro Setor	0	0%	0%
	Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as OSCs	0	0%	0%
	Comunidade Solidária (Reforma do Marco Legal)	7	0,18%	0,04%
	Termo de Fomento e Colaboração	0	0,00%	0,00%
	CPI das ONGs	3	0,08%	0,02%
	(In)segurança jurídica	17	0,45%	0,11%
	Federações e Confederações (Fundamig / Cebraf)	3	0,08%	0,02%
	Mandado de Segurança	3	0,08%	0,02%
	Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin)	7	0,18%	0,04%
	<i>Amicus Curiae</i> (Amigo da Corte) - controle da constitucionalidade	0	0%	0%
	Certificações Públicas - Cebas (Geral)	14	0,37%	0,09%
	Certificações Públicas - Cebas (Lei 12.101/2009)	1	0,03%	0,01%
	Certificações Públicas - Oscip	192	5,07%	1,21%
Certificações Públicas - Título de Utilidade Pública	23	0,61%	0,14%	
Teóricos	Trabalho institucional (Lawrence)	16	-	0,10%
	Lógicas institucionais (Thornton)	15	-	0,09%
	Trabalho institucional + Lógicas institucionais	3	-	0,02%
Metodológicos	Análise de Narrativas	53	-	0,33%
	Análise de Narrativas + redes sociais	9	-	0,06%
	Análise de Narrativas + tipos ideais	3	-	0,02%
	Análise de Narrativas + redes sociais + tipos ideais	0	-	0,00%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Estratégia – 3Es (2003, 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013), o Encontro da Divisão de Marketing – EMA (2004 e 2010), o Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração – EnEPQ (2007, 2009 e 2011) e o Encontro de Gestão de Pessoas – EnGPR (2007, 2009, 2011), **totalizando 15.255 artigos**.



Quanto às limitações e aos parâmetros de validade do estudo, uma limitação comum atribuída à pesquisa qualitativa é que ela não forneceria base para generalizações científicas. A capacidade de generalização das descobertas de um estudo é conhecida como validade externa (Yin, 2001). De fato, essa é uma limitação se comparada às generalizações para grupos ou populações, tal como ocorre com os estudos estatísticos. Contudo, Yin (2001) elucida que estudos qualitativos apresentam a possibilidade de expandir e generalizar teorias (generalização analítica); ou seja, “[...] o pesquisador está tentando generalizar um conjunto particular de resultados a alguma teoria mais abrangente”. Observa-se que o parâmetro de validade externa é atendido pela pesquisa proposta, pois foi utilizado um corpo metateórico que fundamenta o desenvolvimento inicial do estudo (Lawrence; Suddaby, 2006; Thornton; Ocasio, 2008), o qual, ao longo do tempo, foi sendo interativamente balanceado com os dados coletados, até se chegar às narrativas focadas em cursos de ação dos movimentos de intervenção no marco regulatório das OSCs.

Além da validade externa, deve-se buscar a validade dos construtos. Ou seja, os conceitos utilizados devem ser adequados para se esclarecer elementos empíricos dos casos (Yin, 2001). Neste sentido, cada avanço na construção da perspectiva analítica da pesquisa foi balizado por rigor científico e permanente mediação com os dados empíricos, envolvendo um ciclo contínuo de coleta, análise e relato dos dados. Os conceitos, assim como a própria questão de pesquisa, não são somente pontos de partida, mas também produtos em construção (Creswell, 2009). Particularmente, observam-se ao longo da pesquisa diversas figuras e quadros que buscam explicar, da forma didática, os conceitos em questão.

Quanto à confiabilidade do estudo, entendida como a demonstração dos procedimentos adotados (Yin, 2001). O propósito da confiabilidade é minimizar erros e possíveis vieses de um estudo. Uma das formas adotadas pela pesquisa para garantir sua confiabilidade considera a documentação dos procedimentos adotados, a adoção de um protocolo de pesquisa e o desenvolvimento de um banco de dados com conteúdo de texto, áudio e vídeo. Esses procedimentos foram operacionalizados, principalmente, por meio do programa ATLAS.ti, seguindo os princípios de análise qualitativa de dados mediada por software (Dey, 1993; Friese, 2011; Lewins; Silver, 2007), em consonância com os procedimentos discutidos na seção anterior. Consideram-se também as recomendações de Yin (2001) quanto a utilização de várias fontes na coleta dos dados e o encadeamento lógico pela triangulação de tais fontes (vide seções anteriores). Esse processo ainda contou com a disponibilidade de 2 participantes, cada qual vinculado a um movimento, que tanto em encontros presenciais quanto por contatos telefônicos e e-mails, proviam frequentes esclarecimentos ao pesquisador, o que possibilitou uma

apreensão interativa dos casos. Particularmente, esses casos foram dinâmicos e envolveram situações que, de um momento para o outro se alteravam. Lidar com a confiabilidade de um estudo não se restringe a protocolos e métodos cartesianos, mas também envolve o estabelecimento de relações de confiança entre pesquisador e participantes da pesquisa. Elemento fundamental nessa relação é a orientação do estudo e do pesquisador por princípios éticos da ciência, principalmente no que se refere à transparência de seus propósitos perante os participantes da pesquisa (Rhodes; Brown, 2005).

Cabe ressaltar que em pesquisas como esta, em que se revela uma série de atores e eventos dispersos no tempo e no espaço, o pesquisador pode apresentar limitações interpretativas diante da tarefa de dar sentido a um emaranhado de relações. Portanto, o pesquisador precisa atentar-se para a delimitação das diversas relações e refletir sobre os discursos em questão, de modo a construir uma unidade de análise consistente, fidedigna e que preserve a riqueza do fato social. Nesse sentido, adota-se a abordagem de tipos ideais, utilizada para enfatizar os traços essenciais de um fenômeno, enquanto os infundáveis fatores e relações que se manifestam no contexto empírico são afastados, em algum momento, para a consolidação da observação científica (Alexander, 2006; Thornton; Ocasio; Lounsbury, 2012; Weber, 2004 [1922]).

No que se refere à dimensão geral deste estudo, o pesquisador constatou a dificuldade real para lidar com eventos que aconteceram ao longo de anos, os quais não vivenciou ou participou diretamente, assim como muitos dos contextos apresentavam vocabulários e ritos que fugiam, inicialmente, de seu conhecimento. Superar essa dificuldade foi um processo gradativo, que variou da exaustão à catarse das descobertas.

Finalmente, está o desafio da pesquisa qualitativa, sobretudo da abordagem narrativa, em lidar com o fato de que os mesmos eventos podem ser descritos de maneiras diversas, seja pelos praticantes, seja pela interpretação do próprio pesquisador. Todavia, o fato de que eventos podem ser pluralmente narrados é um problema metodológico periférico, sendo que a questão central está em como os pesquisadores devem assumir a responsabilidade por seu trabalho (Rhodes; Brown, 2005, p. 168). Registra-se aqui a rubrica deste pesquisador.

## 2. SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA

---

Organizações da sociedade civil (OSC), organizações do terceiro setor (OTS), organizações não governamentais (ONG) e organizações sem fins lucrativos (OSFL), além de movimentos sociais, refletem a pluralidade de sentidos em arranjos de ação coletiva orientados por valores comuns. Permeando o Estado e o mercado, essas iniciativas são comumente associadas à promoção de interesses públicos, embora também se configurem a partir do interesse mútuo ou corporativo de seus integrantes (Bresser-Pereira; Grau, 1999; Paes, 2013). Sejam iniciativas juridicamente constituídas ou informalmente sustentadas, mostram-se essenciais para a construção de sentidos nas realidades sociais em que atuam (Alves, 2004; Mendonça; Alves; Campos, 2010a; Salamon; Sokolowski; List, 2003). Ante processos de construção de sentidos, atualmente atores do próprio campo, no Brasil e no mundo, têm cada vez mais se orientado pela concepção de OSC, ainda que identidades próprias e relevâncias simbólicas de outros termos sejam mantidas (Abong, 2007; Cáritas, 2013a; Gife, 2009; Salamon; Sokolowski; List, 2003).

As próximas seções espadam essas discussões, abordando ainda orientações gerais que as OSCs adotam em seus cursos de ação. Com base na conjugação de princípios de representação coletiva de interesses públicos e corporativos, discutem-se as tipologias das “organizações representativas” e dos “movimentos de intervenção”, relevantes para a compreensão dos cursos de ação do Movimento de Direito do Terceiro Setor e da Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil.

O marco regulatório caracteriza uma ordem institucional socialmente construída (Scott, 2008a). Mudanças mais amplas em seus dispositivos vêm sendo pleiteadas pela sociedade civil contemporânea há duas décadas (Alves, 2002; Ferrarezi, 2007; Plataforma, 2011g). Esses contextos e eventos historicamente situados, podem guardar conexões ou, mesmo, serem determinantes de trajetórias (Amenta, 2009; Brelàz, 2012) dos atuais cursos de ação da Plataforma e do Movimento do Terceiro setor. Conformidade à parte, Ramos (1981, p. 46) pondera que

[...] a história é um simpósio permanente, inteligível, no qual todas as gerações se compreendem umas às outras. Mas não é a própria história que nos permite sermos inteligíveis e inteligentes. Antes, é a razão, em sentido substantivo, que capacita os seres humanos a compreenderem as variedades históricas da condição humana.

Ante esse balanceamento, considera-se que a reflexividade plena do atores sociais e o determinismo histórico das instituições são extremos de um contínuo, sendo que em seu ponto médio ambos se influenciam (Lawrence; Suddaby, 2006; Thornton; Ocasio, 2008).

## 2.1 Setores, organizações, movimentos e interesses

---

Historicamente, Anheier (2005) observa que há pouco consenso sobre o termo *sociedade civil*, embora alguns traços, como o livre associativismo, transpassem tradições teóricas. Para esse autor, a sociedade civil designa pessoas e grupos que se associam voluntariamente, com base em interesses comuns. Enquanto instituição, posiciona-se entre a família, o Estado e o mercado. A polissemia desta terminologia reflete diferentes interesses ou perspectivas analíticas, sendo comum em estudos com foco organizacional sua associação com os termos *setor* ou *organizada*. Com essa base, Salamon, Sokolowski e List (2003) consideram que a sociedade civil é constituída por entidades:

- ▶ *Organizadas*, visto apresentarem alguma estrutura operacional e regularidade de atuação, mesmo que não sejam legalmente registradas.
- ▶ *Privadas*, pois não integram o Estado, ainda que este venha a fomentar aquelas que atuam em prol do interesse público.
- ▶ *Sem fins lucrativos*, já que não distribuem lucro para diretores, associados ou membros, devendo o superávit ser reinvestido nos objetivos da organização.
- ▶ *Autogovernadas*, com mecanismos internos próprios, apresentando autoridade quanto a seus interesses e autonomia para cessar suas atividades quando convier.
- ▶ *Voluntárias*, na medida em que estão abertas à livre participação, envolvendo membros engajados por princípios outros que não a compensação financeira, muito embora também contem com profissionais remunerados.

Essa definição, atualmente associada à sociedade civil, foi outrora utilizada por Salamon e Anheier (1997) para caracterizar o “setor sem fins lucrativos” no contexto Projeto Comparativo do Setor Sem Fins Lucrativos<sup>26</sup>, da universidade Johns Hopkins. Ativo desde 1991, o projeto estabeleceu metodologias comparativas para mensurar a dimensão do setor, acumulando aplicações em 45 países (Center for Civil Society Studies, 2014). Da parceria com as Nações Unidas surgiu o Manual sobre as Instituições sem Fins Lucrativos no Sistema de Contas Nacionais<sup>27</sup> (United Nations, 2003), principal via de disseminação da metodologia pelo mundo. Alinhados a esses princípios, o IBGE e parceiros<sup>28</sup> vêm conduzindo a pesquisa As

---

<sup>26</sup> Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project

<sup>27</sup> Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts.

<sup>28</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (Abong) e Grupo de Institutos Fundações e Empresas (Gife).

Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil, conhecida como “Fasfil” (IBGE *et al.*, 2004, 2008, 2010, 2012).

Ante a diversidade terminológica, com certas predominâncias conforme as distintas realidades nacionais, Salamon, Sokolowski e List (2003) observam que o termo *sociedade civil* tem ganhado uso mais universal. Os termos usuais no contexto brasileiro relacionados a suas respectivas formas organizacionais constam do Quadro 9.

Quadro 9 - Setores e formas organizacionais

Setor / Forma Organizacional	Definição
Setor sem fins lucrativos Organização sem fins lucrativos (OSFL)	Evidencia uma reconhecida característica das iniciativas que compõem o setor: a finalidade não lucrativa. O excedente de capital, caso exista, deve ser reinvestido nas atividades ou incorporado ao patrimônio das organizações e jamais distribuído entre associados ou membros. Apesar de imprecisões, já que o setor governamental é igualmente “sem fins lucrativos”, seu uso prático tornou inconfundível de que se refere às organizações privadas, como associações e fundações. No contexto brasileiro, secularmente, a legislação faz referência terminológica somente às OSFLs.
Setor não governamental Organização não governamental (ONG)	Tem sua origem no contexto internacional, no qual foi utilizado inicialmente pelas Nações Unidas (ONU) com referência às organizações civis envolvidas na reorganização da vida social, que sucedeu a Segunda Guerra Mundial. Por não terem sido criadas por acordos governamentais, foram denominadas de “não governamentais”. Na América Latina e no Brasil, o termo foi introduzido a partir da década de 1970 pelas agências de cooperação internacional, que aportaram recursos para o financiamento de projetos desenvolvidos por organizações a serviço de grupos e movimentos populares. Com a queda da ditadura brasileira, o termo foi renovado pelo ambiente democrático, ganhando popularidade após a realização da Conferência das Nações Unidas “Eco-92”. O termo chegou a praticamente designar todas as organizações que atuam com interesse público, mas foi perdendo credibilidade diante do envolvimento de ONGs em esquemas de desvio de recursos públicos, ainda que os casos fossem isolados e geralmente tinham origem e conexões com agentes do Estado. O termo é impreciso, pois se define por uma negação, e as organizações empresariais também seriam “não governamentais”. Todavia, seu uso prático torna praticamente inequívoco o sentido de ONG.
Terceiro setor Organização do terceiro setor (OTS)	Sua característica mais evidente é o posicionamento – ora sob a insígnia de parceria, ora de oposição – perante o primeiro setor (Estado) e o segundo setor (mercado). Designa o conjunto de organizações privadas que visam ao bem público. Começou a ser utilizado nos Estados Unidos, na década de 1970, e ganhou força na década de 1990, com a criação da <i>International Society for Third-Sector Research (ISTR)</i> , uma associação internacional dedicada à promoção da pesquisa no setor. No Brasil, firmou-se principalmente a partir das Rodadas de Interlocução Política sobre o Terceiro Setor, conduzidas pelo Conselho da Comunidade Solidária no fim da década de 1990. O termo buscou delinear fronteiras do “privado porém público”, mas resultou em tudo que não é Estado nem mercado. Traz ambiguidades pela posição ordinal-ideológica em relação ao primeiro e segundo setor, pela referência mais a um espaço de prestação de serviços que de reivindicação e construção política, sendo também confundido com o setor terciário da economia (prestação de serviços). Mesmo com imprecisões, no Brasil, é um termo amplamente utilizado.
Sociedade civil organizada Organização da sociedade civil (OSC)	Remete a um espaço público no qual pessoas e grupos se associam voluntariamente, com base em interesses comuns. Abrange a natureza pública ou corporativa das ações coletivas, indistintamente de sua estruturação jurídica ou atuação informal. Não há uma definição hegemônica sobre o termo, ainda que se reconheça que traz um sentido mais politizado para o livre associativismo, aplicando-se como um projeto a ser perseguido e iterativamente construído no espaço público. A insígnia de “organizada” enfatiza o sentido organizacional da ação coletiva. Por certo tempo, foi um termo mais reservado às discussões acadêmicas ou com circulação em organizações de cunho político. Todavia, principalmente a partir dos anos 2000, seu uso se mostra crescente por atores do campo que antes se assumiam como terceiro setor, ONGs ou OSFLs.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de referências diversas (Alves, 2004; Anheier, 2005; Fernandes, 1994; Pereira, T. D., 2003; Salamon; Sokolowski; List, 2003; Vieira, O. V.; Lopes, 2013)

Cada termo guarda valor simbólico próprio, espacial e temporalmente situados. No contexto brasileiro, o termo *sociedade civil* segue a crescente tendência de uso apontada por Salamon, Sokolowski e List (2003), sendo que atores do próprio campo têm cada vez mais se orientado por essa concepção (Abong, 2007; Cáritas, 2013a; Gife, 2009). Assim, esse termo é adotado neste estudo para se referir ao conjunto de organizações originadas da esfera privada, de espírito voluntário e que operam sem distribuição de lucro, visando ao interesse seja público da sociedade, seja corporativo de seus membros (Salamon; Sokolowski; List, 2003). O estudo também lida com o termo *organizações sem fins lucrativos*, pela sua objetividade prática, por ser aquele que consta das legislações e, ainda, por incorporar as dimensões do interesse público e corporativo (Brasil, 2002). O termo *terceiro setor*, em princípio, é adotado para se referir às iniciativas da sociedade civil predominantemente com finalidade pública, guardando relações difusas com o Estado e o mercado (Fernandes, 1994; Ferreira, 2009). O termo *ONG* será reservado para discussões mais específicas, pois traz consigo significados nem sempre passíveis de generalizações (Pereira, T. D., 2003). O termo *movimentos sociais* será matéria examinada ainda nesta seção, ante o posicionamento do termo *movimentos de intervenção*.

Diferenças à parte, todos esses termos incorporam o conceito de organização, que remete ao agrupamento de pessoas, recursos e processos para produzir bens ou prestar serviços. Em interseção está o conceito de gestão, referente às ações desenvolvidas em uma organização para atingir seus objetivos, pela alocação racional das pessoas, recursos e processos (Cabral, 2007; Tenório, 2006b). De modo geral, as OSCs apresentam características organizacionais que se distinguem dos paradigmas tradicionais de gestão pública ou empresarial (Drucker, 1997). Argumenta Rodrigues (2004, p.132):

Na prática gerencial, a busca da empresa lucrativa pode ser estimável, mas requer releitura cuidadosa de qualquer das ferramentas, pois o objetivo final da organização não lucrativa não é o incremento do valor para acionistas ou proprietários em suas diversas versões, mas sim a transformação de uma realidade social, como o enfrentamento da pobreza, a diminuição da exclusão social ou a representação de minorias, para citar apenas alguns exemplos.

Essa capacidade das OSCs em produzir bens públicos, a despeito de lucro e a partir de ideais solidários e associativos, sugere inicialmente formas organizacionais orientadas por valores e missões substantivas em termos sociais. A missão evidencia o propósito de existência de uma organização, “expressando os valores que serão perseguidos nas suas ações e indicando os serviços e os beneficiários”. Apresenta, ainda, a compreensão que os instituidores têm das questões sociais que pretendem abordar e permite a definição de objetivos e de sua

operacionalização (Cabral, 2007, p. 151). Essa compreensão sobre a razão de ser da organização pelos instituidores reflete nos pressupostos pelos quais as organizações são orientadas. Como salienta Salvatore (2004, p. 33),

[...] uma fundação ou um instituto da área de responsabilidade social de grandes corporações dificilmente poderiam ou deveriam ser administradas da mesma forma que uma instituição social filantrópica de pequeno porte, dado que são instituições diferentes em sua composição, porte, organização, finalidade e forma de funcionamento.

Carvalho (2000) observa que OSCs<sup>29</sup>, bem distintas das fundações empresariais, também fazem uso de estruturas com maior divisão do trabalho e de instrumentos gerenciais diversos. Essas organizações se posicionam “entre a preservação da identidade [...] com base em valores como a cooperação e a solidariedade e, a busca de padrões de eficiência e de eficácia” (Carvalho, C. A. P., 2000, p. 1). Ao analisarem as características de OSCs<sup>30</sup>, Aguiar e Martins (2006, p. 63) constataram “aspectos organizacionais não totalmente consistentes com a burocracia profissional. Dentre essas características, destacam-se: muito planejamento das ações, presença mediana de controle de desempenho e existência de controle externo”. Em consonância, Costa (2004) considera que o modelo de ação das OSCs<sup>31</sup> é híbrido, reunindo valores tanto humanitários quanto utilitários.

Ao invés de nutrir tipos ideais de OSCs, fundadas somente em altruísmo voluntário, é mais plausível considerar orientações plurais, mais ou menos instrumentais, ponderadas ora pelo calculismo da ação, ora pela crença em certos valores e convicções, visto que “só muito raramente a ação [...] orienta-se exclusivamente de uma ou de outra destas maneiras” (Weber, 2004, p. 16). Essa perspectiva condiz com o próprio campo das OSCs, que, conforme dados da pesquisa Fasfil (IBGE *et al.*, 2012), soma atualmente 290.692 organizações plurais que atuam em áreas diversas (Tabela 1).

---

<sup>29</sup> Casos referentes a quatro OSCs de Alagoas: Fundação Ação Feminina da Associação dos Plantadores de Cana de Alagoas / Associação dos Surdos de Alagoas / Movimento pela Vida / Escola Quilombo dos Palmares.

<sup>30</sup> Casos referentes a dezesseis OSCs do estado de São Paulo, filiadas à Abong.

<sup>31</sup> Casos referentes a 40 OSCs da região metropolitana de Recife (PE).

Tabela 1 - Organizações da sociedade civil brasileira em 2010

Área	Nº de Organizações	
	Quant.	%
Religião	82.853	28,5
Associações patronais e profissionais	44.939	15,5
Desenvolvimento e Defesa de Direitos	42.463	14,6
Cultura e Recreação	36.921	12,7
Assistência Social	30.414	10,5
Educação e Pesquisa	17.664	6,1
Saúde	6.029	2,1
Meio Ambiente e Proteção Animal	2.242	0,8
Habitação	292	0,1
Outros	26.875	9,2
<b>Total</b>	<b>290.692</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de IBGE *et al.* (2012).

Em 2010, conforme os dados da Fasfil, a maior concentração de OSCs, com significativa margem em relação às demais, é voltada à prática religiosa (28,5%). Numa concentração decrescente, guardando certa proximidade entre as áreas, estão as associações patronais e profissionais (15,5%), as organizações de desenvolvimento e defesa de direitos (14,6%) e as organizações de cultura e recreação (12,7%). Seguem-se a essas as organizações de assistência social (10,5%), de educação e pesquisa (6,1%) e de saúde (2,1%). Particularmente, este último grupo, que representa conjuntamente 18,7% do total de OSCs, atua geralmente alinhado com políticas públicas, sendo que apenas essas áreas podem pleitear o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas). Por fim, as áreas de meio ambiente e proteção animal (0,8%), habitação (0,1%) e outras (9,2%) compõem o conjunto de OSCs brasileiras.

Como observado, o Cebas se aplica a um grupo específico. As demais OSCs que desenvolvem atividades de interesse da coletividade, de modo bastante amplo, podem pleitear o título de Utilidade Pública Federal (UPF). Com maior seletividade, também se encontra acessível à parcela significativa das organizações a certificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip).

Ainda que plurais, de certo modo, as OSCs podem ser diferenciadas em duas amplas categorias: a) aquelas com interesse público; e b) aquelas com interesse corporativo ou mútuo (Paes, 2013). Embora a promoção de interesses coletivos seja característica de quaisquer organizações da sociedade civil, estes não se referem necessariamente a interesses públicos. O *público* é entendido como o que é de todos e para todos, contrapondo-se ao privado, que se volta para o lucro, e ao *corporativo*, orientado para os interesses setoriais ou grupais (Bresser-Pereira; Grau, 1999). Assim, interesses corporativos, *a priori*, evidenciam aquelas organizações



que defendem, representam ou mutualmente se engajam em práticas que priorizam seus membros, como as associações patronais e profissionais ou as igrejas, que constituem praticamente metade (44%) das OSCs que atuam no País (IBGE *et al.*, 2012).

É razoável presumir, todavia, que esse universo que lida com o interesse mútuo ou corporativo é sensivelmente mais amplo. Particularmente, as federações e confederações, “criadas com o objetivo de promover o desenvolvimento e a cooperação das pessoas jurídicas que as compõem” (Paes, 2013, p. 35), não são contabilizadas pela pesquisa Fasfil, tendo sido excluídas do universo das OSCs sem objetiva fundamentação.<sup>32</sup> Confederações são agrupamentos nacionais de federações regionais, sendo que ambas as formas estão em foco neste estudo. A Fundamig articula o Movimento de Direito do Terceiro Setor, o qual lida com consequências de mudança regulatória no Cebas (Lei 12.101/2009). Em seu curso, desdobram-se uma ação corporativa (mandado de segurança voltado às filiadas à federação) e outra de interesse público (articulação de ação de inconstitucionalidade com a OAB), contemplando as organizações beneficentes nacionalmente. O grupo facilitador de outro movimento estudado, a Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as OSCs, tem entre seus membros a Cebraf, confederação que representa o interesse de outras dez federações, incluindo a Fundamig e, por consequência, o Movimento do Terceiro Setor.

A OAB, organização-chave para a concretização da mencionada ação de inconstitucionalidade contra a Lei 12.101/2009, lida com o interesse corporativo, estando incluída entre as associações patronais e profissionais contabilizadas pela pesquisa Fasfil. Essa tipologia representa a segunda maior concentração por área de atuação das OSCs (15,5%), ficando atrás somente das organizações religiosas (28,5%). A Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), embora não integre diretamente a Plataforma, tem participação em certos cursos de ação do movimento e também se faz representar no grupo facilitador, por meio da Cáritas Brasileira, outra tipologia com características corporativistas. Constituem seus propósitos institucionais: “1. Defesa e promoção de direitos; 2. Incidência e controle social em políticas públicas; 3. Construção de um projeto de desenvolvimento solidário sustentável; 4. Fortalecimento da Rede Cáritas” (Cáritas, 2013b, p. 1). Em função de sua atividade principal<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> A pesquisa do IBGE (2012, p. 17) reuniu em um mesmo grupo federações, confederações e sindicatos, justificando a sua exclusão do conjunto com fundamentos apenas nos sindicatos, visto “não atenderem ao critério de organização ‘voluntária’, na medida em que a sua criação é condicionada a uma categoria profissional específica e à não existência de uma outra entidade sindical na mesma base territorial”. Embora mencionada “a possibilidade de as entidades sindicais fazerem parte da sociedade civil organizada”, por critérios da pesquisa foi considerado pertinente excluí-las. Novamente, carecem justificativas aplicáveis às federações e confederações.

<sup>33</sup> As organizações são classificadas conforme o código de natureza jurídica do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE) do IBGE.

não ser devocional, patronal ou classista, não se enquadra na pesquisa do IBGE *et al.* (2012) nas áreas que objetivamente poderiam ser consideradas de interesse corporativo ou mútuo. Possivelmente, a Cáritas é classificada pela Fasfil como organização de desenvolvimento e defesa de direitos (14,6%) ou de assistência social (10,5%). O mesmo se aplicaria a outras OSCs que estão à frente da Plataforma, como a Abong e o Gife.

Outra tipologia que integra o grupo facilitador da plataforma é a dos movimentos sociais, como o MST e o MAB. Movimentos sociais constituem arranjos coletivos fundados em valores comuns que refletem “a existência de tensões na sociedade, a identificação de uma mudança, a comprovação da passagem de um estágio de integração a outro através de transformações de algum modo induzidas pelos comportamentos coletivos” (Pasquino, 1998, p. 787). Tais atores sociais, mesmo “em uma posição periférica, são capazes de se engajar em atividades que contribuirão para a construção de sentidos, afetando a percepção pública sobre as dinâmicas específicas de um campo e alterando os tipos de recursos e capacidades que conferem legitimidade no seu interior” (Mendonça; Alves; Campos, 2010a, p. 7).

Por não serem juridicamente formalizados, os movimentos sociais também não são contemplados nos dados da Fasfil, vindo a reforçar a razoabilidade em se assumir que mais da metade das OSCs brasileiras representam ou lidam com o interesse direto de grupos. Diante das características gerais das organizações mencionadas, ligadas à Plataforma ou ao Movimento do Terceiro Setor, observam-se tipologias que reúnem princípios de representação de interesses públicos e corporativos, ainda que essa amálgama varie suas formas, intensidades e medidas. Nessa direção, Bresser-Pereira e Grau (1999, p. 26) salientam que, “assim como não é trivial definir o que é o interesse público, tampouco é simples distinguir o que é público do que é corporativo, mais ainda ao se considerar que ao defender interesses particulares as organizações corporativas podem também estar defendendo o interesse geral”. Essa visão é corroborada por Silva e Aguiar (2006, p. 7), que reconhecem que esses grupos e “a maneira como atuam podem ser de significativo destaque social”.

Reconhecendo a mesma pluralidade discutida anteriormente quanto às organizações “singulares” e guardadas ressalvas quanto a conceituações unificadoras (Alves, 2004; Anheier, 2005; Carvalho, C. A. P., 2000; Costa, 2004; Salamon; Sokolowski; List, 2003; Salvatore, 2004; Sobottka, 2007; Weber, 2004), o termo *organizações representativas* é adotado neste estudo enquanto referência ampla às tipologias de ação coletiva, como federações, confederações, movimentos sociais e associações profissionais de classe ou de finalidades cujo interesse público caminhe junto com o interesse de seus membros.

Por fim, destaca-se que as ações coletivas da Plataforma e do Movimento do Terceiro Setor, referidas neste estudo como “movimentos de intervenção”, apresentam distinções em relação àquelas geralmente atribuídas aos movimentos sociais (Mendonça; Alves; Campos, 2010a; Pasquino, 1998; Teodósio *et al.*, 2011). Conforme Rucht (2009), os movimentos sociais são uma categoria muito ampla, sendo essencial especificar essas formas de ação coletiva para explorar precisamente o contexto empírico, assim como enriquecer conceitualmente este campo de estudo. O autor exemplifica que atores coletivos que focam sua ação em questões políticas, culturais ou religiosas poderiam ser conceituados como “movimentos políticos, culturais ou religiosos”, e não genericamente como “movimentos sociais”. Além do mais, conforme suas especificidades, essas ações coletivas podem até ser tratadas por campanhas, como no caso de um *impeachment* de um líder político ou da modificação de uma lei. Assim, a Plataforma e o Movimento do Terceiro Setor, caracterizados pela resiliência de sustentar suas ações de 2010 até a atualidade, são tratados neste estudo como movimentos de intervenção, de modo a especificar o contexto de suas lógicas e os trabalhos peculiares que desenvolvem em relação ao marco regulatório das OSCs.

Tendo em vista o lastro histórico do marco regulatório e dos intentos de mudança nutridos pelas OSCs, os quais podem guardar conexões ou, mesmo, serem determinantes de trajetórias dos referidos movimentos de intervenção, desenvolve-se a seguir um percurso temporal, partindo das primeiras iniciativas da sociedade civil organizada que surgiram no Brasil em meados do século XVI, passando pelos primeiros esforços para a legalização do associativismo no século XIX e culminado no período em que ocorreram as Interloquções Políticas sobre a Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor (1997- 2002) no âmbito do Conselho da Comunidade Solidária.

## 2.2 Organizações da sociedade civil no contexto histórico brasileiro

---

Do alicerce moldado nos princípios da filantropia e da caridade religiosa no século XVI à contemporaneidade orientada ao desempenho, à profissionalização e, notadamente, à intervenção em aspectos da regulação, as organizações da sociedade civil (OSCs) vêm construindo suas relações com o Estado, antiga Coroa Real Portuguesa.

As primeiras organizações de que se têm registros são as Santas Casas de Misericórdia, que remontam a meados do século XVI e se encontram atuantes até hoje. Naquela época, a atuação direta do Estado na área social era mínima e o atendimento às camadas mais carentes da população,

[..] apoiava-se em um modelo importado pelas Casas de Misericórdias portuguesas, de iniciativas caritativas e cristãs, que tratavam a questão social como de resolução da sociedade, mediante a criação de asilos, educandários e corporações profissionais. [...] Nessa origem está a primeira Santa Casa de Misericórdia fundada em Santos por Brás Cubas, em 1543, e a primeira doação voluntária que consta do testamento da senhora Isabel Fernandes que, em 1599, dizia: “Deixo à Misericórdia mil réis (Cabral, 2007, p. 56).

No Brasil Colônia (1530-1815), registra-se que a atuação das OSCs se estabeleceu diante de um Estado autoritário, mediante estrito alinhamento com a Igreja Católica. Explica Landim e Carvalho (2007, p. 6):

Educação, saúde, assistência, lazer, passavam fundamentalmente pelos espaços e organizações ligadas ao catolicismo o qual, ainda hoje, é uma referência relevante na organização da filantropia, de uma cultura da “doação”, da assistência e também (através de organismos e espaços relacionados à Igreja) das redes de organizações para o desenvolvimento. Nesse sentido, fazer a história de organizações civis, do tipo associativo e voluntário, com autonomia do Estado ou da Igreja, durante a maior parte da construção da sociedade brasileira, é como procurar agulha em palheiro.

Nos quase três séculos do período colonial, as OSCs pouco prosperaram em termos populacionais e de abrangência de ação, mantendo-se a referência religiosa e a prática assistencialista<sup>34</sup> às comunidades carentes, que ficavam às margens das políticas sociais básicas, principalmente nas áreas de saúde, educação e assistência social. Ressalta-se também a presença

---

<sup>34</sup> A prática do assistencialismo implica postura paternalista, distribuindo favores e não reconhecendo direitos. Já uma política de assistência social, conforme a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) – Lei 8.742/1999 – é realizada de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais e à universalização dos direitos sociais, como direito dos cidadãos (Brasil, 1993).

de ricos filantropos na sustentação dos educandários, asilos e hospitais – tipologias organizacionais mais comuns nesse período (Ashoka; McKinsey, 2001; BNDES, 2001).

No século XIX, ocorrem a independência de Portugal e o estabelecimento do Império (1822-1889). Nesse período, constata-se mais nitidamente a presença de grupos de defesa e promoção de direitos. Conforme Mânica (2007, p. 176), “há registros históricos de movimentos não organizados e não duradouros, com destaque para a defesa de ideias abolicionistas, na segunda metade do século XIX”.

Ainda que tenham ocorridos importantes mudanças na transição de uma monarquia totalitária e centralizadora para um Estado com orientações por princípios liberais e constitucionais, esse era “um liberalismo com limites, considerada a prática da escravidão e a ação do Poder Moderador” (Fonseca, 2008, p. 53). Os movimentos “não organizados” e “não duradouros” eram reflexo, em parte, de coação direta desse novo Estado sobre as iniciativas da sociedade civil. De outro lado, começavam a surgir os primeiros intentos de “encarar legalmente o associativismo” (Fonseca, 2008, p. 53).

Conforme Fonseca (2008), a primeira medida no Brasil Império que evidencia avanço regulatório e aprimoramento na relação entre o Estado e as OSCs foi a lei de 20 de outubro de 1823 que revogou o alvará de 30 de março de 1818. Esse alvará, “ao proibir a existência de sociedades secretas, afirmava a obrigatoriedade de apreciação pelo governo dos estatutos de quaisquer associações que se pretendessem fundar.” (Fonseca, 2008, p. 54).

Com essa medida, inicia-se um período em que a legalidade do associativismo passa a ser discutida em passos lentos, numa dinâmica que envolveu a “legitimação do próprio Estado frente à sociedade” (Fonseca, 2008, p. 53). De modo a condensar as transformações que se sucederam, constam do Quadro 10 os principais eixos de iniciativas legais ocorridas no Brasil Império (1822-1889).

Quadro 10 - Eixos de iniciativas legais no Brasil Império (1822-1889)

Eixo	Considerações
“As sociedades secretas e a consolidação da Independência”	Em 1823, com a revogação do alvará de 1818, as associações já não precisavam submeter seus estatutos ao Estado. A polícia tinha assumido esse papel e as associações tinham 15 dias para comunicar a intenção da formalidade. Contudo, foi mantida a proibição às sociedades secretas (p. ex. Maçonaria). Caso se constatasse a intenção subversiva de uma associação, seus membros eram exilados da província. Diante de flagrante da subversão, seus líderes eram condenados à morte. Rebeliões não eram desejáveis no regime do imperador D. Pedro II. Na Constituição de 1824, o associativismo foi deixado à margem. A primeira Carta Magna mostrou-se paradoxal, pois afirmava princípios liberais, mas legitimava a conveniência do Estado. Em 1830, o Código Criminal trouxe avanços: estatutos associativos passaram a ser direcionados ao juiz de paz, não mais à polícia. Em 1834, atribuiu-se às assembleias legislativas o controle sobre as associações.
“O Estado consolidado e o controle sobre as sociedades anônimas”	Em 1841, as associações voltaram ao controle da polícia. Em 1849, estabeleceram-se regras para as sociedades anônimas, forma que passou a ser atribuída aos empreendimentos lucrativos e às associações voluntárias, controladas agora pelo governo. Os estatutos deveriam informar: natureza da atividade, endereço, tempo de duração, recursos disponíveis e forma de administração. Aprovados, eram publicados, não sendo admitidas alterações sem reexame do governo. Associações de caráter público (casas de socorro, auxílio mútuo e beneficência) seguiam essas regras e continuavam tuteladas pelas assembleias legislativas. Em 1860 promulgaram-se diversas leis, destacando-se: controle do governo sobre loterias/rifas, sendo passível a emissão por entidades pias de utilidade geral ou obras paroquiais; sociedades de socorro mútuo podiam conceder empréstimos/auxílios aos membros e familiares; estabeleceu-se temporalidade para mandatos de dirigentes.
“As associações entre a tutela e a liberdade”	Começaram a surgir manifestações sobre o excessivo controle do Estado nas atividades da sociedade, fossem elas com fins econômicos ou voluntárias. Em 1882, nova lei possibilitou que sociedades de socorros mútuos, literárias, científicas, políticas e beneficentes se distinguíssem das anônimas, podendo ser instituídas sem autorização do governo, mas mantendo a tutela das assembleias legislativas sobre suas atividades. Observou-se o crescimento destas tipologias após tal medida, atribuída à percepção do governo sobre o crescimento das cidades e a sua incapacidade de atender às demandas básicas da população.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Fonseca (2008)<sup>35</sup>.

Durante o período imperial, observa-se que mesmo independente de Portugal, manteve-se no Brasil um Estado extremamente autoritário. No início do Império (1822), aspectos da regulação do associativismo visavam inibir insurgências e rebeliões, aplicando força de polícia e pena de morte aos líderes de associações “subversivas”. Com a estabilidade do regime, o controle foi mantido, mas de modo distribuído para outras instâncias, envolvendo os juízes de paz e as assembleias legislativas das províncias. Diante de um número ainda incipiente de organizações, o Estado buscou regular de forma simplificada tanto as organizações lucrativas quanto as associações voluntárias, incorporando-as como sociedades anônimas. Indiretamente, instaurou-se um tímido fomento do Estado às organizações de interesse público, visto que,

<sup>35</sup> Quanto aos eixos, foram mantidos os menos títulos designados Fonseca (2008). Esse autor desenvolve uma detalhada análise historiográfica do associativo no Brasil, com foco nas associações cariocas que se estabeleceram no início do período republicano (1903-1916).

mediante autorização, poderiam promover a venda de rifas. Ao fim do período imperial (1889), o Estado flexibilizou o controle sobre as associações de interesse público, pois percebia a necessidade destas para o atendimento às demandas básicas da população: educação, saúde e assistência social.

Em 1890, instaurou-se o Governo Provisório. Do ponto de vista regulatório, os ajustes que ocorreram visaram, sobretudo, tranquilizar as sociedades lucrativas ante a instauração do iminente regime republicano. Para as organizações de interesse público, o cenário permaneceu inalterado. O Brasil República nasceria com a Constituição de 1891. Na Carta Magna, finalmente, o direito ao livre associativismo foi reconhecido. Dentre outros aspectos que impactaram a configuração do campo das OSCs, as relações com a Igreja foram ponderadas. Fonseca (2008, p. 77-78) esclarece que a primeira Constituição Republicana

[...] assegurava a todos os residentes no país a inviolabilidade dos direitos Concernentes à liberdade, segurança e propriedade individual [...]. Indicava-se, então, outros direitos civis: era garantida a liberdade de culto e a livre associação para exercê-lo, [...] e torna leigo o ensino público, bem como se afirmava a laicização do Estado, que não daria subvenções nem manteria relações de dependência ou aliança com nenhum culto ou igreja. No parágrafo 8º, vinha a declaração de liberdade de associação, um direito político, expresso nos seguintes termos: ‘A todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas; não podendo intervir a polícia senão parra manter a ordem pública’. [...] Entretanto, a regulação desse direito dependia de leis ordinárias.

Mudanças mais significativas na forma de atuação das OSCs viriam a acontecer no início do século XX, principalmente pela intensificação da atuação estatal nas questões sociais. Ante a Constituição de 1934, “o Estado brasileiro assumiu o modelo de Estado social, passando a voltar sua atenção também para a área econômica e social” (Mânica, 2007, p. 176). Além de se envolver diretamente com a execução de políticas públicas — quase que exclusivamente em perímetros urbanos e nas áreas de saúde e educação —, o Estado direcionou maior aporte de recursos para as organizações assistenciais. Iniciou-se um período caracterizado por forte dependência econômica do Estado, que passou a exigir prestação de contas e maior controle sobre a gestão financeiro-administrativa das organizações (Ashoka; McKinsey, 2001; BNDES, 2001).

Em 1916, com respaldo no Código Civil (Lei 3.071/1916), as organizações passaram a ter garantida a sua existência jurídica como associações, fundações e sociedades civis sem fins econômicos (Brasil, 1916). Como descrito no Código Civil, em seu artigo 16, nesta última forma jurídica estavam contidas as sociedades civis religiosas, pias, morais, científicas ou literárias. Foi nessa ocasião que as igrejas – inclusas na forma de sociedade civil – foram

reconhecidas como pessoas jurídicas de direito privado (Paes, 2013). Ainda, o Código Civil considerou as associações como a união de pessoas em torno de objetivos comuns e sem finalidade lucrativa para seus membros e as fundações como um patrimônio que é destinado pelo seu instituidor para objetivos de interesse público, também sem finalidade lucrativa. Já as sociedades civis sem fins econômicos possibilitavam que indivíduos se associassem para fins corporativos ou mútuos, sem a necessidade de dispor de patrimônio.

Nas décadas de 1920 e 1930, a industrialização e a urbanização alterariam profundamente o cenário socioeconômico brasileiro. À medida que a massa de operários e as cidades cresciam, os problemas sociais se agravavam e se tornavam mais complexos, favorecendo o aumento das tradicionais organizações assistenciais. Novas tipologias de OSCs também surgiram nessa época: sindicatos, associações profissionais e de classe, federações e confederações. Essas novas organizações defendiam interesses coletivos mais específicos, mas também vinculavam o setor privado às práticas da doação e da assistência, notadamente ao operariado (Ashoka; McKinsey, 2001; BNDES, 2001).

A integração à sociedade civil de inúmeras entidades, cujas naturezas não eram mais tão bem definidas, foi determinante para a elaboração de uma legislação específica para aquelas que tinham finalidade pública. Em 1935, foi instituído o título de Utilidade Pública Federal (Lei 91/1935), concedido às organizações que serviam desinteressadamente à coletividade. No art. 4º dessa lei, evidencia-se a regulação sobre a gestão das organizações:

As sociedades, associações e fundações declaradas de utilidade pública ficam obrigadas a apresentar todos os anos, exceto por motivo de ordem superior reconhecido, a critério do Ministro de Estado da Justiça e Negócios Interiores, relação circunstanciada dos serviços que houverem prestado à coletividade (Brasil, 1935, art. 4º).

O reconhecimento institucional das organizações foi ampliado em 1959, com a criação do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos (Lei 3.577/1959). O título de Utilidade Pública inicialmente não ofereceu nenhum benefício econômico às organizações. Contudo, com o Certificado de Filantropia, ficaram isentas da contribuição patronal previdenciária “[...] as entidades de fins filantrópicos, reconhecidas como de utilidade pública, cujos membros de suas diretorias não recebam remuneração” (Brasil, 1959, art. 1º). Essas leis, vigentes até os dias atuais, estabeleceram os alicerces para o marco regulatório das OSCs.

A partir do surgimento da sociedade civil organizada até o seu desenvolvimento, em meados do século XX, a configuração das OSCs apresentou mudanças significativas, por exemplo, a intervenção do Estado, que começou a exigir que as organizações detivessem



práticas de gestão. As relações com o Estado também passaram a constar do marco regulatório estabelecido a partir do Código Civil de 1916, das legislações referentes ao Título de Utilidade Pública e do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos (atual Cebas), assim como da promulgação da Constituição de 1934. Ocorreu, também, a diversificação das tipologias organizacionais e, conjuntamente, a distinção entre a natureza pública e a natureza corporativa das organizações sem fins lucrativos.

Para defender os direitos políticos e humanos, tornados precários pela ditadura militar, despontaram na década de 1970 as organizações denominadas “não governamentais” (ONGs), marcando uma postura de distinção quanto às ações governamentais. Essas organizações, surgidas no âmago da resistência política, assumiram papel fundamental nos rumos da sociedade brasileira e na consolidação das organizações da sociedade civil. Além de serem responsáveis pela disseminação da noção de cidadania e pela pressão para seu exercício pleno, favoreceram a entrada de recursos de organizações internacionais, tais como Ford Foundation, Rockefeller ou MacArthur, assim como de agências de fomento e cooperação internacional, tais como Banco Mundial e Unicef (Ashoka; McKinsey, 2001; BNDES, 2001).

Neste contexto, as ONGs configuraram um novo modelo de organização e de gerenciamento de recursos. Ao contrário dos períodos anteriores, em que as organizações (principalmente as assistenciais) se vinculavam ao Estado, tanto administrativa quanto economicamente, essas organizações passaram a ter como principal vínculo agências e instituições financiadoras internacionais (Ashoka; McKinsey, 2001).

Em meados da década de 1980, com a abertura política e econômica de países do Leste Europeu e o agravamento das crises sociais no continente africano, parte significativa dos recursos internacionais foi redirecionada para programas de desenvolvimento dessas regiões. As organizações internacionais passaram a atuar com maior rigor na seleção das ONGs e dos projetos financiados, exigindo eficiência, eficácia e efetividade organizacional, especialmente nas áreas de planejamento, avaliação de atividades e prestação de contas. No mesmo período, os recursos governamentais brasileiros se tornaram mais escassos (Ashoka; McKinsey, 2001; BNDES, 2001). Descreve Pereira (2003, p. 37),

Mesmo com seriedade e trabalhos de longa data reconhecidos, entidades de grande porte, longevidade e com projeção nacional e mesmo internacional [...] vêm sofrendo grandes baques financeiros, gerados por mudanças nas regras e critérios de financiamento da rede de cooperação internacional, agravados por crises e instabilidade econômicas nacionais, planos econômicos de choque, dificuldades de captação de recursos no país, aumento da concorrência por financiamento com a proliferação de entidades do universo sem fins lucrativos — tanto no circuito nacional quanto no exterior —, corte de subsídios e alterações de legislação nacional, entre outros fatores.

Diante desse cenário, as organizações da sociedade civil foram levadas a buscar alternativas para sua sustentabilidade, iniciando a tendência de geração de suas fontes próprias de recursos, principalmente por meio de atividades de produção ou de comercialização de produtos e serviços. Tude (2007, p. 193) demonstra que “essas atividades têm se tornado cada vez mais complexas, conformando-se como verdadeiros empreendimentos produtivos com fins comerciais”. A própria busca da sustentabilidade — ou da sobrevivência — parece ser um dos fatores que levaram as organizações a intensificar o processo de profissionalização e a busca de instrumentos e práticas de gestão para auxiliá-las em suas operações.

Com a queda da ditadura militar e a consolidação democrática do País, somadas às crescentes dificuldades socioeconômicas brasileiras, abriu-se espaço para uma atuação mais ampla das organizações não governamentais, cujo número elevou-se rapidamente. As origens, os objetivos e as trajetórias dessas organizações passaram a se diversificar cada vez mais, acompanhando a própria fragmentação e pluralidade dos movimentos sociais contemporâneos (BNDES, 2001).

Cabe destacar, nessa época, a aprovação da nova Constituição de 1988, no âmbito de um amplo processo de mobilização social, que, entre outras iniciativas, introduziu novos direitos civis e socioeconômicos, bem como estabeleceu os princípios da descentralização na promoção das políticas sociais (Brasil, 1988). Nessa direção, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado trouxe a visão de um Estado gerencial e reconheceu a existência de um setor de serviços não exclusivos:

Neste plano, entretanto, salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que no entanto não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de “publicização” (Brasil, 1995b, p. 12-13).

As organizações da sociedade civil ganharam importância nesse processo, uma vez que o Estado considerou que elas poderiam prestar os serviços ao cidadão com maior eficiência em detrimento da burocracia estatal. No entanto, mesmo que repassada para a sociedade civil a execução de serviços públicos de natureza social, estes deveriam continuar a ser fomentados pelo Estado (Bresser-Pereira; Grau, 1999; Falconer, 1999).

No contexto do processo de descentralização política instaurado pela nova Constituição, Landim e Carvalho (2007, p. 9-10) lembram que a participação popular no controle e na gestão de políticas públicas encontrou seu lugar por intermédio dos Conselhos de Políticas Públicas,

[...] que se contam hoje por dezenas de milhares, formados por representantes do governo e de organizações da sociedade civil, de existência prevista em âmbito federal, municipal e estadual e com caráter deliberativo – instituições que materializam, portanto, as disposições constitucionais de cogestão. Ao lado das experiências de orçamentos participativos, são espaços cujo funcionamento democrático e eficaz dependeria da existência de um campo sólido de organizações associativas. Organizações da sociedade civil como as ONGs adquirem crescente relevância na cena nacional, através desses espaços. Cada vez mais, portanto, têm sido sujeitas à legítima pergunta: quem as controla, e como?

Na década de 1990, diferentes acontecimentos contribuíram para delinear o atual panorama da sociedade civil brasileira. Nessa época, ONGs tradicionais do País iniciaram discussões sobre a criação de uma associação nacional de ONGs, que promovesse o intercâmbio entre as organizações e representasse um canal legítimo de expressão destas em torno de temáticas sociais relevantes. Reunindo organizações com atuação em diferentes áreas, em sua maioria situadas em espaços urbanos da região Sudeste, foi criada, em 1991, a Associação Brasileira de ONGs (Abong). Foram priorizadas entre as primeiras ações:

[...] a realização de um cadastro de ONGs atuantes no país; o apoio aos processos regionais, estaduais e locais de articulação; o estímulo à reflexão acerca da relação entre a Associação e os movimentos sociais, bem como acerca da interlocução entre as ONGs de desenvolvimento e organizações ambientalistas; a participação na ECO-92; a disseminação de informações de interesse para as organizações associadas [inicialmente eram 164 associadas] e a análise da legislação existente com relação à criação e funcionamento das ONGs (Abong, 2006, p. 1).

A partir de então, diversos fóruns de interação entre ONGs foram instituídos com o intuito de debater as “mudanças globais, o avanço do neoliberalismo, o processo internacional de reestruturação do capitalismo, a flexibilização produtiva, a globalização da economia, as reformas do papel do Estado, a mundialização da cultura, e, particularmente, a conjuntura brasileira e a crise política” (Abong, 2006, p. 1).

Como observa Pereira (2003, p. 37), no universo da Abong encontravam-se “as ONGs mais antigas e tradicionais do Brasil [como a Fase, fundada na década de 60, e o Ibase, na de 80] e com maior orçamento, relativa estabilidade quanto às fontes de financiamento, credibilidade na relação com a cooperação internacional e capacidade de captação de recursos”, o que favoreceu forte projeção na mídia e impacto social positivo e mais amplo de suas organizações.

Ainda nos anos de 1990, houve crescente expansão e diversificação das OSCs, por intermédio do movimento da Responsabilidade Social, em que o setor empresarial foi introduzido no âmbito da sociedade civil organizada. O envolvimento das empresas se deu pela intensificação de doações de recursos e do estabelecimento de parcerias com ONGs, além da

criação de suas próprias fundações e institutos empresariais, que passaram a implementar diretamente programas e projetos sociais (BNDES, 2001; Falconer, 1999).

Um dos pioneiros a tratar da cidadania empresarial<sup>36</sup> foi o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife), a primeira associação da América do Sul a reunir organizações de origem privada que financiam ou executam projetos sociais, ambientais e culturais de interesse público. O Gife surgiu informalmente em 1989, a partir de um comitê de filantropia da Câmara Americana de Comércio de São Paulo (Amcham), e em 1995 instituiu-se legalmente (Gife, 2012). O conceito da responsabilidade social viria a se consolidar com a criação do Instituto Ethos, em 1999. Idealizado por empresários oriundos do setor privado, este instituto se tornou referência nacional e internacional como polo de conhecimento, troca de experiências e desenvolvimento de ferramentas – notadamente os Indicadores Ethos de responsabilidade social – que auxiliam as empresas a analisar suas práticas de gestão e aprofundar seus compromissos com a cidadania empresarial (Instituto Ethos, 2014).

O modo de atuação empresarial e a inserção da visão de mercado na sociedade civil organizada também vieram reforçar a tendência de modernização e profissionalização das organizações sem fins lucrativos como um todo. Como observa o BNDES (2001, p. 9),

[...] passaram a investir na aquisição de atributos que conferissem melhorias de qualidade, transparência de ação e resultados (inclusive auditorias externas), aumento da visibilidade e da credibilidade e identificação de novas estratégias de sustentabilidade e financiamentos. Destaca-se, nessa década, a criação de vários cursos e instrumentos voltados para o planejamento, a gestão e o marketing de instituições do terceiro setor; para estratégias de captação de recursos; para sistematização de metodologias utilizadas nestas instituições; para a divulgação e avaliação das experiências (metodologias e instituição de prêmios), por exemplo.

O surgimento de prêmios de qualidade e eficiência, que geralmente concediam recursos financeiros às organizações premiadas, mostrou-se também importante fator indutor da profissionalização das OSCs. Entre esses destacam-se pelo pioneirismo os prêmios ECO (Amcham), Bem Eficiente (Kanitz e Associados), Empreendedor Social (Ashoka & McKinsey), Tecnologia Social (Fundação Banco do Brasil) e Prêmio Itaú-Unicef.

O desenvolvimento da responsabilidade social, bem como da institucionalização de prêmios ou práticas de gestão, deu-se em consonância com a academia, que passou a criar seus “centros” dedicados ao estudo das OSCs. Um exemplo é o Centro de Estudos do Terceiro Setor

---

<sup>36</sup> Para Ashley (2003), a cidadania empresarial vai além do envolvimento da empresa com projetos socialmente responsáveis. Caracteriza-se como a postura pela qual as organizações atendem às suas responsabilidades econômicas, legais, éticas e discricionárias, exigidas por seus diversos *stakeholders*. Pode ser entendida como uma matriz que contempla essencialmente quatro dimensões: a legal, a econômica, a ética e, finalmente, a de auxílio à sociedade, colaborando com desenvolvimento sustentado e com a manutenção do meio ambiente.

(Cets), da Fundação Getúlio Vargas (FGV), criado em 1994, cuja missão era “contribuir para o fortalecimento das organizações, formar especialistas em gestão social, produzir e disseminar conhecimentos, dar consciência a futuros dirigentes empresariais sobre a responsabilidade social do setor privado, colaborando para uma maior eficiência e eficácia do Terceiro Setor” (CETS, 2008, p. 1).<sup>37</sup>

Posteriormente, em 1998, a FGV consolidou a disseminação desse conhecimento por meio da revista eletrônica *Integração*.<sup>38</sup> Neste mesmo ano, tendo à frente o Conselho da Comunidade Solidária, foi criada a Rede de Informações para o Terceiro Setor (Rits)<sup>39</sup>, que dedicou-se à divulgação de artigos, notícias e agenda de eventos e, principalmente, à disseminação de práticas de gestão. Observa-se que as organizações da sociedade civil, as empresas e a academia passaram a se mobilizar, organizar e criar suas próprias instituições ou grupos representativos (Abong, Gife, Cets, etc.). Não foi diferente com o governo, que, em âmbito federal, criou, em 1995, o referido Conselho da Comunidade Solidária, com o intuito de estabelecer parcerias com a sociedade civil (Brasil, 1995a).

Dando continuidade ao percurso histórico, a próxima seção explana as *Interlocações Políticas sobre o Marco Legal do Terceiro Setor*, ocorridas entre 2007 e 2002 no Conselho da Comunidade Solidária, as quais impactaram sensivelmente a atual configuração do marco regulatório das OSCs (Comunidade Solidária, 1997a, b, c, d, 1998c, a, b, 2002a, b).

---

<sup>37</sup> Segundo Tenório (2006a), o Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs), relacionado ao Cets, entre 1990 e 2006, produziu 122 trabalhos acadêmicos sobre gestão (42 artigos, 39 dissertações, 1 tese, 12 livros, 4 capítulos de livros, 15 pesquisas, 9 trabalhos técnicos).

<sup>38</sup> Disponível em: <[www.fgvsp.br/integracao](http://www.fgvsp.br/integracao)>.

<sup>39</sup> Disponível em: <[www.rits.org.br](http://www.rits.org.br)>.

### 2.3 Interloquções políticas sobre o marco legal do terceiro setor

---

Integrado por representantes do Estado e da sociedade civil, o Conselho da Comunidade Solidária foi criado pelo Decreto 1.366/1995 do presidente Fernando Henrique Cardoso, sendo liderado pela primeira-dama, Ruth Cardoso. Em atividade até 2002, desenvolveu programas e rodadas de interlocução sobre temas diversos, em consonância com o objetivo de “promover o diálogo político e parcerias entre governo e sociedade para o enfrentamento da pobreza e da exclusão, por intermédio de iniciativas inovadoras de desenvolvimento social” (Brasil, 1999b, art. 1º).

Com participação ativa do Conselho, firmou-se naquela época a lógica do *terceiro setor*, que, em relação a um *primeiro setor* (Estado) e a um *segundo setor* (mercado), designa o “conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam à produção de bens e serviços públicos” (Fernandes, 1994, p. 21). O terceiro setor brasileiro despontava num contexto de reforma do Estado, trazendo a necessidade de profissionalização das OSCs, potenciais provedoras de serviços “não exclusivos” do Poder Público (Bresser-Pereira; Grau, 1999). Como observa Ferrarezi (2007, p. 67), o que estava em pauta não se tratava apenas “de reformar o Estado, mas, igualmente, de reformar as organizações da sociedade civil que ocupam o espaço público”.

A emergência do terceiro setor trouxe ânimo para uma parcela das organizações da sociedade civil, enquanto outra parte se manteve mais descrente ou, mesmo, rejeitou esse rótulo (Alves, 2002). O setor se punha não só em relação ao Estado e ao mercado, mas também ao próprio e heterogêneo campo da sociedade civil, destacando-se aí as *organizações não governamentais* (ONGs), que sustentavam posturas mais autônomas, reivindicatórias e de pressão política. A noção de ONG foi estabelecida no país nos anos de 1970 pelas agências internacionais de fomento, mas sua lógica foi ressignificada pelo ambiente democrático brasileiro, ganhando legitimidade, notadamente, após a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento, a Eco-92 (Pereira, T. D., 2003).

Diante desse cenário, um embate de lógicas não tardou a despontar. Em 1996, Herbert de Souza, o Betinho<sup>40</sup>, ativista símbolo da cidadania, deixou seu posto de conselheiro do Conselho da Comunidade Solidária em protesto “pela falta de empenho do governo no encaminhamento e

---

<sup>40</sup> Sociólogo, ativista e exilado político na ditadura, Betinho “fundou o Ibase [Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas] em 1981 e, na década de 1990, tornou-se símbolo de cidadania no Brasil ao liderar a campanha contra a fome. [...] Ainda nos anos 1980 foi articulador da Campanha Nacional pela Reforma Agrária. [...] Em 1986, depois de saber que era portador do vírus HIV, Betinho ajudou a fundar a Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids (Abia). Em 1992, fez parte do Movimento pela Ética na Política, que culminou com o impeachment do então presidente Fernando Collor de Mello. [...] Hemofílico, morreu de Aids em 9 de agosto de 1997, deixando um exemplo de solidariedade e de luta pela transformação social” (Ibase, 2013, p. 1).

no financiamento de soluções para a área social”, sendo a mesma atitude tomada pelo representante da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong) (Alves, 2002, p. 295). Conforme Leal (1996, p. 10), Betinho também manifestou que “vinha recebendo pressão dos integrantes do grupo Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida por sua participação no Comunidade Solidária”.

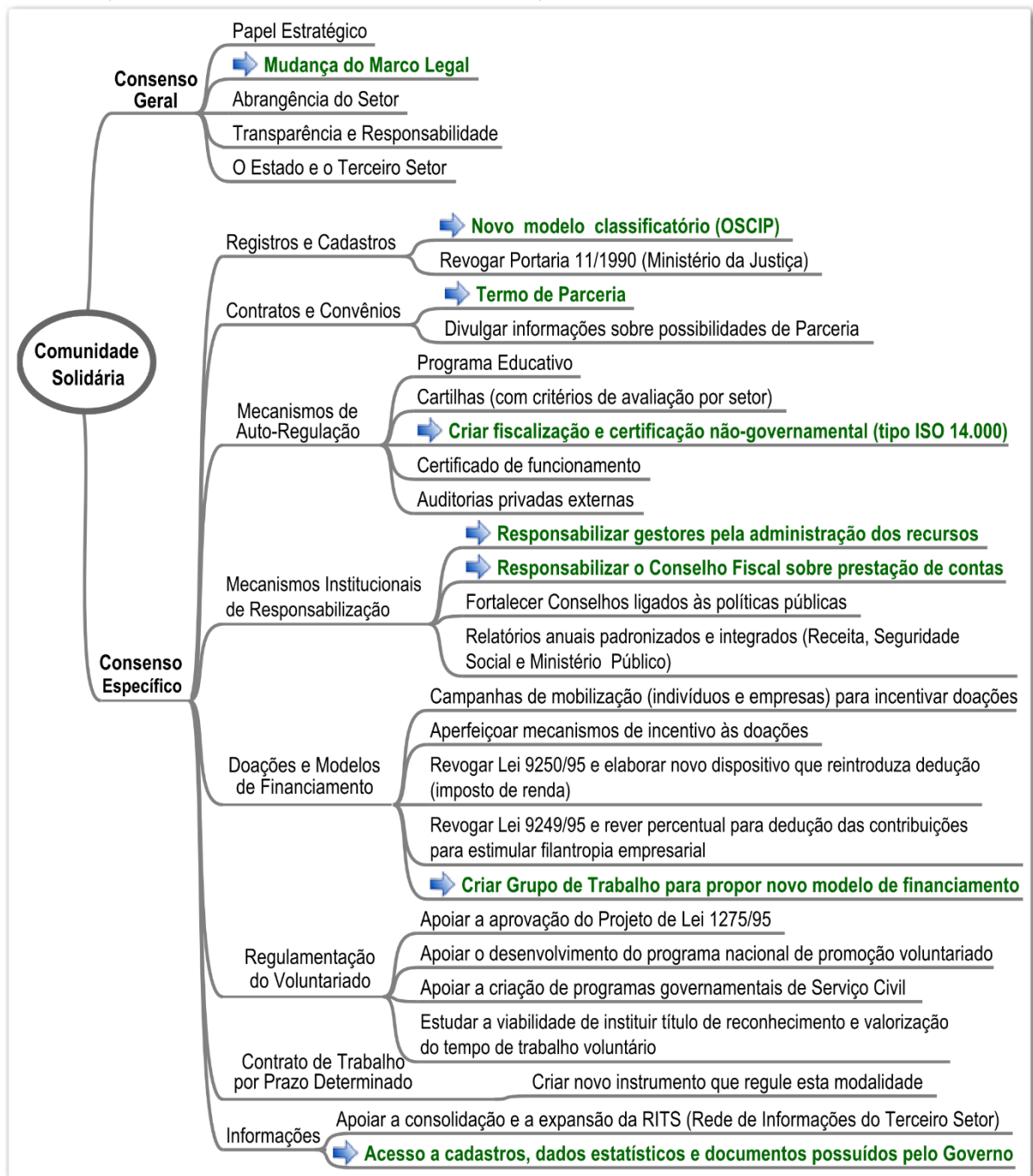
Em 1997, quando as interlocuções sobre a reforma do marco legal do terceiro setor tiveram início, muitas das organizações da sociedade civil mantinham uma relação cautelosa com o governo. Ainda assim, a própria Abong retomou seu envolvimento com o Conselho, tendo em vista a relevância dessa pauta (Alves, 2002). Como ponto de partida, foi realizada consulta aos membros e convidados do Conselho<sup>41</sup>, sendo que “os 63 problemas apontados e as mais de cem propostas de solução sugeridas” foram reunidas numa coletânea, a qual subsidiou as subsequentes discussões e deliberações sobre o marco legal (Comunidade Solidária, 1997b, p. 6).

A Figura 7 sistematiza essa coletânea de contribuições, dando destaque aos elementos que foram incorporados na certificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), instituída pela Lei 9.790/1999 e considerada o principal produto desses esforços (Alves, 2002; Ferrarezi, 2007).

---

<sup>41</sup> 67 pessoas foram solicitadas a responder a essa consulta. Participaram ministros de Estado e representantes da sociedade civil e da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, Coordenação da Câmara de Política Social do Governo, além de interlocutores especialmente convidados para a interlocução (Comunidade Solidária, 1997b).

Figura 7 - Contribuições para o debate do marco legal e elementos consolidados na Lei das Oscips



Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de Comunidade Solidária (1997a, b, 1998a, b, 2002a, b).

As ramificações que constam da Figura 7 refletem a mesma estrutura do diagnóstico realizado pelo Conselho. Conforme esse documento, “as contribuições enviadas pelos Interlocutores, os entendimentos [...] com os diversos atores envolvidos, bem como os estudos disponíveis sobre a questão, permitem presumir a existência de cinco ‘consensos potenciais’ de caráter geral no debate sobre o Marco Legal do Terceiro Setor” (Comunidade Solidária, 1997b, p. 7).

Sobre os consensos específicos, foi ressaltado que “na impossibilidade de rever todo o atual Marco legal [...], fomos obrigados a estabelecer, no processo inicial de consulta, alguns critérios de



prioridade [...], oito ‘consensos potenciais’ específicos, capazes de sugerir um caminho para a mudança do Marco legal do Terceiro Setor” (Comunidade Solidária, 1997b, p. 15). Esses pontos tiveram encaminhamentos no âmbito do Conselho e se associam a resultados outros, além da certificação de Oscip, como a Lei do Voluntariado (Lei 9.608/1998) e a Rede de Informações do Terceiro Setor. Contudo, diversos pontos levantados se mantiveram inconclusos (Ferrarezi, 2007).

Embora a Figura 7 evidencie um panorama do que foi tratado no Conselho e sugira o amplo trabalho envolvido em um intento de mudança, reitera-se que estão destacadas concepções dispersas que os atores tinham sobre a regulação, as quais, posteriormente, deram origem a uma instituição singular: a certificação de Oscip (Lei 9.790/1999). Para Ferrarezi (2007, p. 132), “essa lei foi e continua sendo polêmica por trazer mudanças nas concepções dos limites entre a esfera pública e privada e nas relações com o setor público, principalmente se comparada às leis que fomentam as tradicionais organizações de cunho caritativo e filantrópico”.

Ainda que a Lei das Oscips portasse renovada proposta de atuação para as organizações de interesse público e tenha sido concebida para se tornar o “novo” marco legal do terceiro setor, não obteve suficiente legitimidade para romper com as lógicas institucionais que sustentavam o preexistente sistema de certificações (Alves; Koga, 2006). Assim, a Oscip passou a coexistir com o Título de Utilidade Pública Federal (UPF) e a Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas). Em relação à coexistência entre o novo sistema e o antigo, Ferrarezi (2007) observa:

Esse ponto foi a forma encontrada para “facilitar a formação das condições políticas” (Documento Base, 1998:6) que possibilitassem a aprovação do Projeto de Lei, já que não excluiria de imediato a possibilidade de uma OSC que detinha outros títulos pleitear a qualificação como OSCIP, e ser beneficiada com as eventuais vantagens e benefícios que ela trouxesse. Segundo a justificativa do documento, essa foi a tática para evitar a resistência de setores que estavam instalados no regime anterior (Ferrarezi, 2007, p. 185).

As organizações podiam acumular as certificações de Oscip, UPF e Cebas, mas ao fim de dois anos deveriam optar pelo novo diploma legal ou continuar no sistema preexistente. Diante da baixa adesão à Oscip e de modo a torná-la mais atraente, esse prazo foi ampliado para cinco anos e praticamente todos os benefícios conferidos pela UPF foram incorporados à legislação da nova certificação (Alves; Koga, 2006; Brasil, 2010). Cada certificação apresenta características próprias, vantagens e desvantagens, sendo que consta adiante (p. 70) discussão dedicada a esse entendimento.

Ademais, os aspectos regulatórios discutidos e deliberados no contexto das Interlocações Políticas sobre o Marco Legal do Terceiro Setor certamente impactaram a configuração do marco regulatório atual, que será abordado no próximo capítulo.

### 3. MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS

---

O marco regulatório é constituído por um conjunto de leis, normas e padrões de conduta que orientam a relação entre o Estado e as organizações da sociedade civil (Cáritas, 2013a). A regulação se aplica às iniciativas da sociedade civil formalizadas ou que buscam constituir pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, estendendo-se a diversos outros dispositivos, como certificações, fomento público e benefícios tributários.

Sob a égide da República brasileira, o marco regulatório das organizações da sociedade civil, referido adiante apenas como *marco regulatório*, tem suas referências iniciais na Constituição de 1891 e no Código Civil de 1916 (Fonseca, 2008). Enquanto a primeira Constituição republicana nacional garantia o direito de livre associação (Brasil, 1891), o primeiro Código Civil estabelecia as formas jurídicas<sup>42</sup>, as quais as organizações sem propósito de distribuição de lucro poderiam adotar (Brasil, 1916). Mais de um século depois, o atual marco regulatório se tornou uma ordem institucional complexa, não somente em função de suas inúmeras leis, mas também pela insegurança jurídica presente nas relações entre o Estado e as organizações. Evidencia a Cáritas (2013a, p. 5):

Organizações dos mais diversos segmentos sociais, inclusive as religiosas, têm sido colocadas sob suspeita, acusadas de atos ilegais, tanto pelo Estado como pela mídia, que transmite à opinião pública uma imagem falsa e negativa sobre as OSCs. Além disso, muita burocracia e mudanças nas regras das relações do Estado com as instituições populares transformaram-se em problemas de difíceis soluções. Consequentemente, ações que davam certo, beneficiando populações pobres, foram suspensas no meio do caminho, por causa de normas dúbias e decisões inadequadas tomadas pelo Poder Público nos últimos anos. Instalou-se, assim, o que se chama de insegurança jurídica. Ou seja, não há segurança em relação ao que é necessário ao atendimento de exigências legais, para aprovação de convênios e execução das tarefas das OSCs. As normas que existem deixam margem a interpretações diversas (Cáritas, 2013a, p. 5).

Na contemporaneidade, observa-se que desde a década de 1990 a reforma do marco regulatório vem sendo intensamente debatida entre a sociedade civil e o Estado. Em 1997, uma intenção de ampla reforma foi conduzida pelo Conselho da Comunidade Solidária, por meio da *Rodada de Interlocação Política sobre o Marco Legal do Terceiro Setor*. Este Conselho, ativo até 2002, foi constituído por representantes tanto do Governo Federal quanto da sociedade civil. Apesar dessa configuração bipartite, a criação do Conselho foi uma iniciativa

---

<sup>42</sup> Além das formas de fundação e associação, as quais permanecem vigentes e serão discutidas adiante, o Código Civil de 1916 também possibilitava a criação de “sociedades civis religiosas, pias, morais, científicas ou literárias”, genericamente denominadas “sociedades civis sem fins econômicos”. Essa forma foi suprimida das pessoas jurídicas de direito privado pelo atual Código Civil - Lei 10.406/2002 (Silva, C. E. G. *et al.*, 2011).

governamental, estabelecida por decreto do presidente Fernando Henrique Cardoso (Alves, 2002; Ferrarezi, 2007). Não obstante a discussão de diversos temas, os resultados mais concretos obtidos pelo Conselho foram consubstanciados na Lei 9.790/1999, a qual ficou conhecida como “Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público” ou “Lei das Oscips” (Brasil, 1999a). Conforme Ferrarezi, essa lei

[...] teve sua construção feita de forma negociada, enfrentando e contornando a resistência do governo e das OSC. No entanto, no momento em que foi negociada a questão das deduções de doações, a área econômica não abriu chances em sua política fiscalista, permanecendo-se fechada à discussão; a lei também sofreu forte resistência na relatoria da primeira Comissão no Legislativo (Ferrarezi, 2007, p. 53).

Em 2010, cerca de uma década após a promulgação da Lei das Oscips, outra intenção de mudança foi iniciada, mas agora partindo da sociedade civil, por intermédio de organizações que formaram a *Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil*. A Plataforma demandou que os candidatos à Presidência apresentassem suas agendas para o aprimoramento do ambiente legal no qual as organizações atuam. Após ser eleita, a presidente Dilma Rousseff designou um grupo governamental para lidar com os interesses da Plataforma (Lopes, L. V. C. de F. *et al.*, 2013; Ribeiro, 2013).

Também em 2010, outro processo teve início. A Federação Mineira de Fundações e Associações de Direito Privado (Fundamig) foi o lócus do *Movimento de Direito do Terceiro Setor*. Este movimento tem focado seus esforços, principalmente, nos problemas causados pela Lei 12.101/2009 na operação das organizações com Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas). Além de promover ações mutualísticas para lidar com a proteção dos interesses específicos dos filiados da Fundamig, o movimento desenvolve ações de interesse da sociedade civil no Brasil. A insegurança jurídica gerada pelas leis e normas, particularmente aquelas de âmbito federal e aquelas que se referem ao Cebas e à tributação das organizações sem fins lucrativos, constitui-se em objeto de contestação pelo referido movimento.

As próximas seções abordam aspectos do marco regulatório relevantes para a compreensão deste estudo<sup>43</sup>, cujo foco está no Movimento de Direito do Terceiro Setor e na Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil.

O marco regulatório remete a um emaranhado de leis e de outros instrumentos legais, sendo que a definição de alguns termos mais gerais, relevantes para a discussão deste estudo, constam no Quadro 11.

---

<sup>43</sup> Este estudo focaliza alguns aspectos, dentre tantos, que vêm sendo discutidos sobre o marco regulatório das OSCs. Algumas obras são sugeridas para aprofundamento sobre o tema (Alves, 2002; Cáritas, 2013a; Dias, 2008; Ferrarezi, 2007; Gife, 2009; Lopes, J. R. de L., 2013).

Quadro 11 - Definições de termos legais

<b>Termo</b>	<b>Definição</b>
Constituição	"Lei fundamental e suprema de um Estado; Carta Constitucional; Carta Magna, que contém normas para a formação dos poderes públicos que formam a própria estrutura do Estado". (p. 57)
Código Civil	"Corpo orgânico e sistemático referentes às regras do Direito, que, na sociedade nacional, regem as relações de ordem civil entre as pessoas, habitantes dessa nação". (p. 52)
Código Tributário Nacional	"Coleção de leis que regulam o sistema fazendário do país, Estados-membros e municípios, como o lançamento, arrecadação dos impostos e taxas estatuídos por lei, bem como a sanção aplicável a cada infração". (p. 53)
Lei	"Norma, regra, princípio constante, prescrição legal; domínio, poder, mando; regra de Direito ditada pela autoridade estatal e tornada obrigatória para manter, numa comunidade, a ordem e o desenvolvimento; norma pela qual o agente usa os meios necessários, reagindo e repelindo agressão a direito seu ou de terceiro". (p. 145)
Lei complementar	"Aquele que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis; preceito legal destinado a complementar a Constituição, sem, contudo, alterá-la. Observação: A própria Carta Magna determina a complementação, quando necessária de seu texto através desta espécie de lei. Não havendo nada a completar, não há necessidade de lei complementar. A lei complementar somente poderá ser aprovada se obtiver maioria absoluta, mais de 50% dos votos do Congresso". (p. 146)
Lei ordinária	"Lei padrão; votada pelo Poder Legislativo ordinário e sancionada pelo chefe do poder executivo, dando a sua aprovação ao projeto de lei, consentindo e cooperando. Seguindo a hierarquia, esta é inferior à lei complementar e superior às delegadas (CF, art. 59, III)". (p. 149)
Regulamento	"Ato ou efeito de estabelecer normas, de regular; prescrição, norma, preceito, que tem como objetivo a regulamentação e aplicação de uma lei". (p. 214)
Medida provisória	Ato legal, unipessoal e de aplicação imediata do presidente da República, "somente poderá ser adotada em caso de relevância e urgência e terá força de lei, devendo entretanto ser submetida de imediato ao Congresso Nacional [...]. Essas medidas perderão o seu efeito se dentro de 30 dias de sua publicação não forem convertidas em lei, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes (CF, art. 62 e § 1.º)". (p. 161)
Portaria	"Documento de ato administrativo de qualquer autoridade pública, contendo instruções a respeito da praticabilidade de determinada lei ou regulamento; aplicada, também, para determinar normas gerais para a execução de determinado serviço, para nomeações, demissões, punições ou qualquer outra determinação. Participa da natureza dos decretos". (p. 190)
Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI ou ADIN)	"Processo judicial com a finalidade de eliminar, abolir um ato, ou mesmo impedir uma comissão de fazer alguma coisa que contrarie uma norma fundamental. Ação direta que pode ser proposta por: Presidente da República; mesas da Câmara, do Senado; Assembleias Legislativas; Governadores; Procurador-geral da República; conselho da OAB; partido político; entidade de classe e Confederação Sindical Nacional (CF, arts. 102, 103 e 129)". (p. 27)
Mandado de Segurança	"Ação cível, cujo objetivo é a proteção de um direito líquido e certo do cidadão, quando a ilegalidade ou abuso de poder for cometido por autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público (CF, art. 5.º, LXIX, e Lei n. 1.533/51)". (p.27)

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Santos (2001).

### 3.1 Formas jurídicas

---

A legislação brasileira possibilita que iniciativas da sociedade civil se estruturam em organizações que, enquanto pessoas jurídicas, estão aptas a celebrar convênios e contratos, receber patrocínios, registrar empregados; enfim, exercer direitos e contrair obrigações (Marcovitch, 2005). Uma pessoa jurídica, portanto, é “instituída para permitir a aglutinação de bens e ideias comuns dos seres humanos, a qual, preenchidos os pressupostos em lei estabelecidos, o Governo declara como um ente sujeito de direitos e obrigações, independentemente das pessoas físicas que a compõem” (Resende, 2012, p. 14).

Em consonância com o atual Código Civil (Lei 10.406/2002), as organizações da sociedade civil correspondem a dois tipos de pessoas jurídicas<sup>44</sup>: *associações* e *fundações*. As associações constituem-se pela união de pessoas – físicas ou jurídicas – em torno de objetivos coletivos e sem finalidade lucrativa para seus membros. As fundações são criadas por um instituidor – também pessoa física ou jurídica –, que destina seus bens à coletividade, mediante escritura pública ou testamento (Brasil, 2002). Em função de serem patrimônios destinados à sociedade, as fundações estão sujeitas a mais exigências quanto à sua constituição e administração, assim como têm a determinação expressa de velamento pelo Ministério Público no que tange a aspectos administrativos e processuais (Resende, 2012).

O instrumento que materializa a “personalidade jurídica” de associações e fundações é o *Estatuto Social*, o qual deve ser registrado em Cartório do Registro Civil das Pessoas Jurídicas. A legislação estabelece que ele deve conter informações sobre: a) denominação da organização, sua finalidade, sede e tempo previsto de duração; b) fontes de recurso para sua manutenção; c) modo pelo qual será administrada; d) forma como se fará representar; e) formas de associação de seus membros; f) direitos e deveres dos associados; e g) condições para alteração das disposições estatutárias e para dissolução. Em específico às fundações não é exigida nenhuma menção a “formas de associação”, embora estas também possam ser abertas para a adesão de membros (Resende, 2012).

Conforme indica a Tabela 2, das 290.692 organizações da sociedade civil brasileiras, 97,4% são constituídas como associações e apenas 2,6% como fundações.

---

<sup>44</sup> Denominações como *instituto*, *ONG* ou *Oscip* não se constituem como pessoas jurídicas, embora as associações e fundações possam ser denominadas de ONGs ou institutos e serem certificadas como Oscip.

Tabela 2 - Formas jurídicas

<b>Forma Jurídica</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Associação	283.028	97,4
Fundação	7.664	2,6
<b>Total</b>	<b>290.692</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de IBGE (2012).

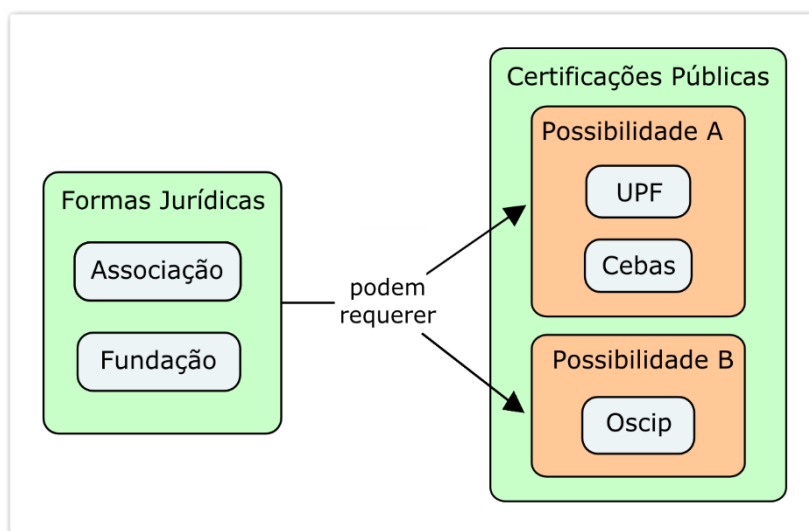
Em suma, associações são caracterizadas por pessoas; fundações, por um patrimônio. Ambas promovem benefícios coletivos, sejam eles corporativos ou públicos. As organizações de benefício corporativo visam promover os interesses específicos de certos grupos, tais como federações, confederações, associações de classe ou profissionais e clubes de lazer. As organizações de benefício público direcionam-se à promoção de interesses mais gerais, produzindo bens e serviços que vão ao encontro direto de demandas da sociedade, tais como as organizações de defesa de direitos, saúde, assistência social ou preservação ambiental. Estas últimas podem pleitear do Estado algumas certificações públicas.

## 3.2 Certificações públicas

As organizações formalmente constituídas que proporcionam benefícios públicos e visam à produção do bem comum podem pleitear alguns títulos e certificações do Poder Público. Os títulos de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público e de Utilidade Pública se dão nas três esferas governamentais. O Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social é conferido em âmbito federal, por meio dos Ministérios da Educação, Saúde e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em conformidade com as áreas de atuação das organizações. Esses reconhecimentos diferenciam as organizações, conferindo-lhes, de um lado, maior legitimidade perante a sociedade, além de outros benefícios de ordem prática, como isenções fiscais e acesso a certos recursos públicos; e, de outro, as organizações ficam sujeitas ao controle público e precisam demonstrar transparência e eficiência em suas ações.

Como indica a Figura 8, são duas as possibilidades para a obtenção de títulos e certificações<sup>45</sup>.

Figura 8 - Certificações públicas concedidas em âmbito federal



Fonte: Elaborada pelo autor.

As organizações têm a possibilidade de acumular o título de Utilidade Pública e o Cebas ou podem optar pela qualificação de Oscip, considerando-se os diplomas legais de âmbito

<sup>45</sup> Essa segmentação é reflexo da Lei das Oscips, que inicialmente instituiu: “pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, qualificadas com base em outros diplomas legais, poderão qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, desde que atendidos aos requisitos para tanto exigidos, sendo-lhes assegurada a manutenção simultânea dessas qualificações, até cinco anos contados da data de vigência desta Lei. [...] Findo o prazo de cinco anos, a pessoa jurídica interessada em manter a qualificação prevista nesta Lei deverá por ela optar, fato que implicará a renúncia automática de suas qualificações anteriores.” (Brasil, 1999a, art. 18).

federal. Como consta no Quadro 12, cada uma dessas certificações guarda suas peculiaridades, aplicando-se a certas tipologias de organizações e oferecendo benefícios distintos.

Quadro 12 - Características dos títulos e certificações

	<b>Finalidade das organizações</b>	<b>Benefícios concedidos</b>
<b>Oscip</b>	a) Assistência social; b) promoção da cultura e conservação do patrimônio histórico e artístico; c) oferta gratuita de educação ou de serviços de saúde; d) promoção da segurança alimentar e nutricional; e) preservação e conservação do meio ambiente e desenvolvimento sustentável; f) promoção do voluntariado; g) desenvolvimento econômico/social e combate à pobreza; h) experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; i) promoção de direitos e assessoria jurídica gratuita suplementar; j) promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; e k) estudos/pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos relativos às atividades mencionadas.	a) Possibilidade de remunerar dirigentes; b) possibilidade de firmar Termo de Parceria com o Poder Público; c) procedimento de obtenção da qualificação centralizado e simplificado, com critérios objetivos; d) possibilidade de receber doações de pessoas jurídicas, dedutíveis até o limite de 2% do lucro operacional; e e) possibilidade de receber bens apreendidos, abandonados ou disponíveis, administrados pela Secretaria da Receita Federal.
<b>Utilidade Pública</b>	a) Promoção da educação; e b) exercício de atividades de pesquisa científica, culturais, artísticas ou filantrópicas.	a) Possibilidade de receber doações de pessoas jurídicas, dedutíveis até 2% do lucro operacional; b) possibilidade de receber bens apreendidos, ou disponíveis, administrados pela Receita Federal; c) acesso a subvenções e auxílios da União e suas autarquias; d) autorização para realizar sorteios; e e) possibilidade de receber receitas das Loterias Federais.
<b>Cebas</b>	Prestação de serviços nas áreas de: a) assistência social; b) saúde; ou c) educação.	Isenção da cota patronal do INSS e de outras contribuições sociais (CPMF, CSL, PIS, Cofins).

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Brasil (1935, 1961, 1999a, 2009, 2010).

No que concerne aos títulos e certificações, destaca-se a discussão em torno da possibilidade de remunerar dirigentes, trazida pelo título de Oscip. Como observa Resende (2012, p. 44), “não existe proibição de se remunerar dirigentes de associações ou de fundações. Ninguém será processado e a entidade não será fechada ou desvirtuada se pagar a seus dirigentes”. Contudo, se a organização optar pelo título de Utilidade Pública ou Cebas seus dirigentes não poderão ser remunerados (Brasil, 1935, 1961, 2009, 2010). Então, a Oscip surge como a possibilidade de se obter uma titulação sem o impedimento legal de remuneração de dirigentes (Brasil, 1999a).



Conforme indica a Tabela 3, em 2012 existiam 22.408 organizações detentoras de alguma certificação pública, sendo 12.037 títulos de Utilidade Pública (53,7%), 6.534 Oscip (29,2%) e 3.837 Cebas (17,1%). Diante das 290.692 organizações da sociedade civil identificadas pelo IBGE (2012), o percentual daquelas que são alinhadas formalmente com o interesse público é diminuto (7,7%). Não obstante, há de se considerar que muitas organizações atuam em causas públicas, ainda que não possuam certificações.

Tabela 3 - Organizações certificadas no Brasil (1994 - 2012)

ANO	Utilidade Pública			OSCIP			CEBAS			Total de Certificações	
	Quant.	Variação %	% Total Cert.	Quant.	Variação %	% Total Cert.	Quant.	Variação %	% Total Cert.	Quant.	Variação %
1994	4.239	0,0	90,8	-	0,0	0,0	432	0,0	9,2	4.671	0,0
1998	5.666	33,7	60,4	-	0,0	0,0	3.712	759,3	39,6	9.378	100,8
2000	6.630	17,0	60,5	79	0,0	0,7	4.252	14,5	38,8	10.961	16,9
2002	8.112	22,4	71,8	871	1002,5	7,7	2.313	-45,6	20,5	11.296	3,1
2007	10.198	25,7	49,4	4.983	472,1	24,1	5.467	136,4	26,5	20.648	82,8
2008	10.472	2,7	52,2	5.424	8,9	27,0	4.158	-23,9	20,7	20.054	-2,9
2009	10.861	3,7	57,6	5.905	8,9	31,3	2.078	-50,0	11,0	18.844	-6,0
2012	12.037	10,8	53,7	6.534	10,7	29,2	3.837	84,6	17,1	22.408	18,9

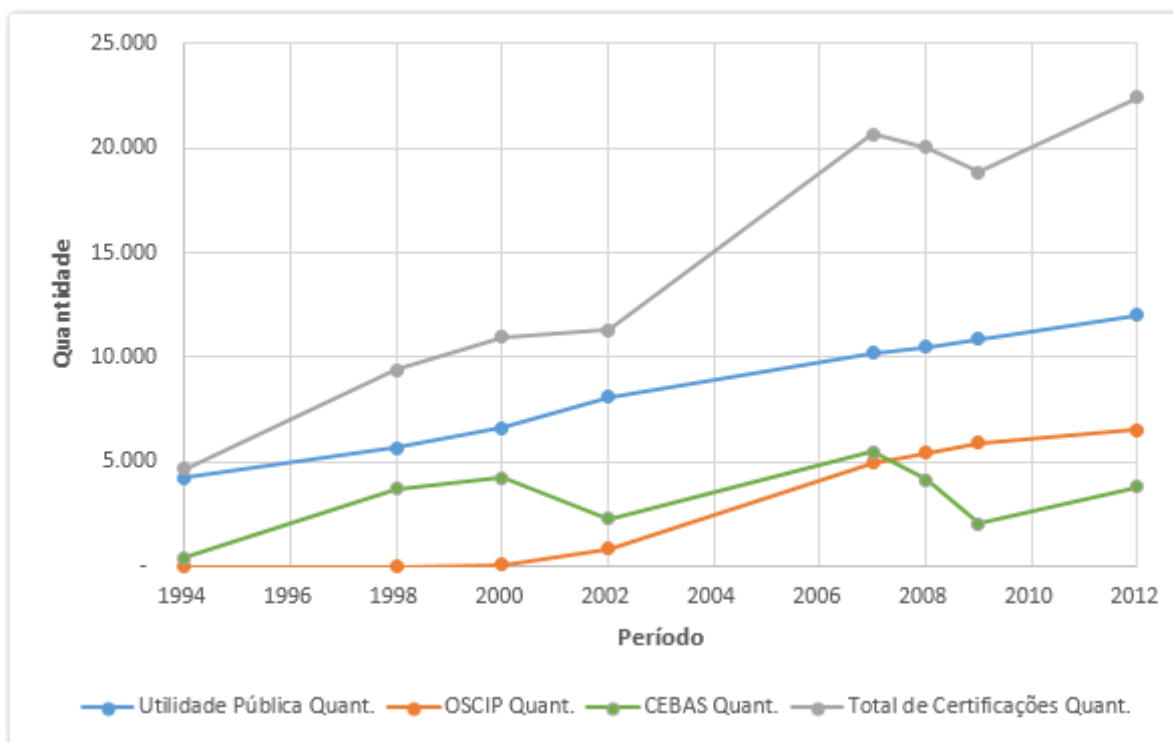
Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados do CNAS e Ministérios (MDS, MS, MEC)<sup>46</sup>.

Observa-se ainda que o percentual de variação do quantitativo de certificações vem sendo historicamente crescente, exceto nos anos de 2008 e 2009, devido ao impacto causado pela variação negativa no Cebas.<sup>47</sup> A Figura 9 ilustra com clareza a série histórica das organizações da sociedade civil com certificações públicas no Brasil em períodos compreendidos entre 1994 e 2012.

<sup>46</sup> O total de organizações no Brasil advém de dados do IBGE (2012). O quantitativo de organizações que detêm o título de utilidade pública e Oscip foi obtido por consulta eletrônica no sistema do Ministério da Justiça ([www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br) => menu Cidadania => menu Oscip ou Utilidade Pública => opção “consulta a entidades”). Em relação ao Cebas, apenas o Ministério da Educação possui um sistema (Siscebas) para consulta. No entanto, esse sistema não provê objetivamente o quantitativo de organizações que detêm o certificado. Desse modo, foi necessário contatar os Ministérios da Educação, da Saúde e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para solicitar informação precisa sobre o Cebas. Os contatos se deram pelo “Serviço eletrônico de informação ao cidadão” ([www.acessoainformacao.gov.br](http://www.acessoainformacao.gov.br)).

<sup>47</sup> O contexto que causou essas variações é abordado em detalhes no capítulo sobre o “MOVIMENTO DE DIREITO DO TERCEIRO SETOR” (p. 103).

Figura 9 - Organizações certificadas no Brasil (1994 - 2012)



Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados do CNAS e Ministérios (MDS, MS, MEC).

Tendo em vista esses dispositivos legais que se aplicam ao contexto brasileiro, reitera-se que a formalidade de uma iniciativa da sociedade civil é estabelecida quando esta passa a existir juridicamente como associação ou fundação, podendo ainda ser incrementada pela obtenção de títulos e certificações. Esse conjunto de dispositivos, ao mesmo tempo em que oferece uma base para a operação das organizações, também pode interferir e condicionar a ação organizacional.

### 3.3 Fomento direto e fomento indireto

---

A concessão de benefícios tributários às organizações da sociedade civil ocorre “em virtude de as atividades desenvolvidas por essas entidades complementarem as do Estado” (Paes, 2013, p. 815). Todavia, no cenário contemporâneo, em que é crescente a importância econômica do setor, o Gife (2009, p. 39) observa que “não faltam aqueles que pretendem sujeitá-lo cada vez mais à atuação arrecadatória do Estado. Daí a relevância e atualidade do tema relativo ao regime jurídico-tributário do setor”.

Os tributos, com amparo na Constituição Federal (art. 145 e 149), referem-se aos “impostos, taxas e contribuições de melhoria que podem ser cobradas dos cidadãos pela União, estados e Distrito Federal. A União também pode instituir contribuições sociais” (STF, 2013e, p. 1, grifo do original). Lewis (2006, p. 9-10) esclarece que, a respeito

[...] das taxas, das contribuições de melhoria e dos empréstimos compulsórios, não se vislumbra porquanto um tratamento tributário diferenciado para as organizações do Terceiro Setor, sendo devidos, em caso de realização das respectivas hipóteses de incidência. Em razão disso, limitam-se a abordagem aos impostos e à subespécie de contribuições, as contribuições para a Seguridade Social ou comumente denominadas sociais.

Os benefícios tributários concedidos às organizações sem fins lucrativos se dão por meio das *imunidades* e das *isenções*. As imunidades são amparadas pela Constituição Federal, que veda

[...] à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir impostos sobre [...] patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei (Brasil, 1988, art. 150, VI, “c”, grifo nosso).

Considerando que a imunidade tributária condiciona-se ao atendimento dos requisitos da lei, Paes (2013, p. 745) explica: “determina o art. 146, II, da CF que cabe à lei complementar regular as limitações constitucionais ao poder de tributar, o que leva à aplicação do art. 14 do Código Tributário Nacional [CTN], que foi recebido pela Constituição de 1988 como lei complementar”. Conforme o referido artigo do CTN, as condições para gozo da imunidade implicam às organizações:

I - não distribuírem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título; II - aplicarem integralmente, no País, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais; III - manterem escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão (Brasil, 1966, art. 14).

O Quadro 13 relaciona os tributos aos quais as organizações de ensino e assistência social “sem fins lucrativos” seriam imunes.

Quadro 13 - Imunidade tributária

<b>Categoria</b>	<b>Imposto</b>	<b>Competência</b>
<b>Patrimônio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)</li> <li>● Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)</li> <li>● Imposto sobre Transmissão Causa mortis ou Doação de Bens e Direitos (ITCD)</li> <li>● Imposto sobre transmissão Inter vivos de Bens Imóveis (ITBI)</li> <li>● Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)</li> </ul>	Estados, Municípios e Distrito Federal (previstos nos artigos 155 e 156 da CF)
<b>Renda</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer Natureza (IR)</li> </ul>	União (previsto no artigo 153, III, da CF)
<b>Serviços prestados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)</li> <li>● Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN)</li> </ul>	Estados e Distrito Federal (previstos nos artigos 155, II, e 156, III, da CF)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Imposto de Importação (II)</li> <li>● Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)</li> </ul>	União (previstos nos artigos 153, 1 e IV da CF).

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Paes (2013).

Como esclarece o Gife (2009, p. 39), a legislação distingue entre as OSCs,

[...] aquelas que desfrutam de imunidade tributária das que gozam de simples isenção tributária. No primeiro caso, trata-se de prerrogativa constitucional que impede qualquer tentativa de impor-lhes, mesmo que pela edição de lei pelo Congresso Nacional, algum imposto. Já no segundo caso, está-se diante de organizações que, a princípio, deveriam recolher o tributo, mas que, por autorização legal (e não da Constituição), estão dispensadas dessa imposição. É evidente, assim, que a imunidade tributária é uma garantia mais forte, estável e abrangente do que a isenção.

Observa-se que o gozo da imunidade tributária da contribuição social patronal vem sendo condicionado à obtenção do Cebas (antigo Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos) desde 1977, em conformidade com o Decreto-lei 1577/1977 (Paes, 2013). A legislação atual mantém esse requisito, restringindo sensivelmente o número de organizações que usufruem do direito constitucional à referida imunidade tributária.

O estatuto da imunidade é amparado pela Constituição Nacional, sendo que qualquer dispositivo que venha a lidar com algum de seus aspectos deve se constituir como lei complementar.<sup>48</sup> Particularmente, o Cebas é amparado por uma lei ordinária, a qual não teria legitimidade para legislar sobre a matéria. Assim, este arranjo legal tem levantado vários questionamentos, tal como argumenta Resende (2012, p. 150):

<sup>48</sup> Sobre termos legais, ver Quadro 11, p.67.

- A Constituição é o ápice do sistema jurídico, sendo os mandamentos nela contidos modificados somente por emenda constitucional e, em muitos casos, como os direitos sociais (entre eles a imunidade tributária), as regras não podem ser mudadas.
- O art. 150, VI, c, proíbe que se institua tributos sobre as entidades ali mencionadas, e o art. 195, § 7º, da Constituição Federal diz respeito à imunidade das contribuições sociais pelas entidades beneficentes de assistência social.
- As condições para o gozo de imunidades constitucionalmente estabelecidas só podem ser tratadas em lei complementar à Constituição. Assim, qualquer limitação às referidas imunidades só pode ocorrer mediante lei complementar.
- A única lei complementar que traz requisitos para o gozo das imunidades pelas referidas entidades é o Código Tributário Nacional.
- Qualquer restrição ou regulamentação do gozo das imunidades tributárias efetivado por outra regulamentação que não lei complementar padece de nulidade. É inválido. É inconstitucional.
- Não há que se falar em isenção das contribuições sociais para as entidades de assistência social e muito menos condicioná-las a requisitos dispostos em instrumentos normativos diversos da lei complementar (Código Tributário Nacional), pois se trata, conforme foi dito, de imunidade tributária.

Polêmica à parte, a imunidade se refere apenas às organizações de educação, saúde e assistência social. O benefício tributário, do qual as demais organizações sem fins lucrativos podem vir a usufruir, tem a natureza de isenção. Como explica Paes (2013, p. 816), “as isenções decorrem da lei e podem atingir quaisquer modalidades de tributos, seja na esfera federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal” (Paes, 2013, p. 816).

Quanto ao fomento direto, os serviços oferecidos pelas organizações da sociedade civil tendem a ter custos subsidiados ou preços estipulados de modo a cobrir apenas os custos operacionais. Nas organizações de benefícios corporativos, é comum que seus membros arquem com mensalidades ou outros tipos de contribuição. Já nas organizações de benefícios públicos o serviço geralmente não tem ônus algum para o beneficiário. Inclusive, a gratuidade total é uma das condições para que as organizações que atuam na área de assistência social obtenham o Cebas.

No Quadro 14, constam os principais recursos que fomentam as organizações da sociedade civil. De forma simplificada, esses recursos podem ser categorizados em blocos distintos, definidos pela origem dos recursos, os quais podem ser próprios ou advirem de fontes públicas ou privadas. A transferência de recursos de terceiros, em geral, é formalizada por algum mecanismo, como contratos ou convênios. Conforme o Código Civil, mesmo a doação de uma pessoa física é uma forma de contrato. Além disso, certos tipos de organização têm acesso a recursos específicos. Por exemplo: as organizações certificadas como Oscip podem estabelecer Termos de Parceria com o governo; as que atuam na área de cultura podem pleitear recursos das Leis de Incentivo; ou aquelas cujos beneficiários são crianças ou adolescentes podem buscar os Fundos da Infância e Adolescência, administrados pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente. Alguns recursos são mais acessíveis que outros, bem como os montantes disponibilizados podem variar enormemente.

Quadro 14 - Principais recursos que fomentam as organizações da sociedade civil

<b>Próprios</b>	Recursos de instituidores e membros	Recursos advindos dos instituidores ou de grupos que participam, apoiam ou demonstram afinidade com as atividades da organização.	
	Venda de produtos ou serviços	Recursos oriundos da venda de produtos (artesanato, camisetas, alimentos, etc.) ou da prestação de serviços (consultorias, cursos, consultas, internações, etc.).	
	Rendimentos de patrimônio ou de capital financeiro	Recursos obtidos mediante aplicações no mercado financeiro, aluguéis de imóveis, etc.	
	Realização de eventos	Recursos provenientes de eventos promovidos pela organização, tais como sorteios, bingos, quermesses, festas comemorativas e almoços.	
<b>Terceiros</b>	<b>Públicos</b>	Convênios	Recursos de órgãos públicos regulados por termos assinados entre as partes. O convênio, diferentemente do contrato, visa ao interesse de ambas as partes e é executado em regime de mútua cooperação. Os recursos de convênios, comumente, cobrem despesas de qualquer natureza.
		Auxílios e contribuições	Recursos públicos concedidos em virtude de lei. O auxílio é concedido somente a entidades privadas sem finalidade lucrativa. As contribuições são destinadas tanto a essas entidades quanto a organizações públicas. Os recursos de auxílios ou contribuições cobrem despesas de qualquer natureza.
		Subvenções	Recursos públicos concedidos a organizações públicas ou sem fins lucrativos que prestem serviços essenciais de assistência social, saúde e educação. As subvenções independem de lei. Seus recursos cobrem apenas despesas de custeio.
		Termo de Parceria	Recursos públicos concedidos somente a organizações com a certificação de Oscip. Este instrumento jurídico formaliza a cooperação entre as partes e é mais simples do que o convênio, sobretudo por dispensar as organizações da lei das licitações.
		Contrato de Gestão	Recursos públicos concedidos somente a organizações com a certificação de Organização Social.
	<b>Mistos (Privados ou Públicos)</b>	Contratos	O contrato visa ao interesse de uma das partes, que contrata a outra para realizá-lo. Os recursos de contratos podem cobrir despesas de qualquer natureza.
		Patrocínios	Recursos de origem privada concedidos a algum projeto ou atividade específica da organização. Destaca-se a finalidade promocional e de publicidade que pode ser utilizada pelo patrocinador.
		Doações	Categoria ampla de recursos, oriundos de pessoas físicas e jurídicas. Variam entre bens de consumo (alimento, vestuário), materiais (computadores, mobiliário), imóveis, recursos financeiros. Conforme o Código Civil, a doação é considerada um contrato, segundo o qual o doador transfere um bem de seu patrimônio para outro.
		Empréstimos e financiamentos	Recursos tomados na rede bancária, de programas específicos do governo ou de particulares, sujeitos aos juros de mercado ou à penhora dos bens da organização.
		Leis de Incentivo (Cultura, Audiovisual, Esportes)	Recursos recebidos de pessoas físicas e jurídicas para projetos previamente aprovados. As Leis de Incentivo podem se dar nos âmbitos municipal, estadual e federal. Os patrocínios e doações são abatidos, totalmente ou parcialmente, do imposto de renda (federal) ou de impostos (ICMS/estadual e ISS/municipal). Não só organizações do setor podem se candidatar aos benefícios das leis, como também pessoas físicas, empresas e entidades públicas com personalidade jurídica própria.
Fundos	Recursos destinados para fins específicos (meio ambiente, defesa de direitos, crianças e adolescentes, etc.). São oriundos de pessoas físicas e jurídicas, incluindo organismos multilaterais. Em específico, os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente são estabelecidos por lei, sendo que as doações são deduzidas integralmente do imposto de renda devido e se limitam a 1% do imposto de renda de pessoas jurídicas e 6% de pessoas físicas doadoras. Os recursos são intermediados pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, em âmbito federal, estadual e municipal.		
Prêmios	Além do caráter meritório, atribuído às práticas de excelência da organização ou de algum projeto/programa, geralmente oferecem recursos financeiros.		

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Paes (2013), SGPR (2012), Caots (2006).

Na busca de recursos, a competitividade entre as organizações da sociedade civil pode ocorrer de forma muito similar ao mercado. Como observa Tude (2007, p. 192), o modelo econômico destas organizações

[...] apresenta elevado grau de dependência de doações e financiamentos de diferentes atores, como: indivíduos, empresas, órgãos estatais nos três âmbitos, organismos bi e multilaterais e agências internacionais não governamentais de cooperação. Atualmente, o cenário de financiamento das ONGs brasileiras encontra-se substancialmente desfavorável para essas organizações, devido a diferentes razões: doações individuais são voltadas para organizações religiosas e assistenciais; isenções tributárias e repasses de recursos oriundos do Estado são de difícil acesso, por conta de seu penoso processo burocrático e primazia por atividades assistenciais; organizações bi e multilaterais financiam, em geral, organizações estatais, e; seus principais financiadores - a cooperação internacional não governamental - têm adquirido novas prioridades geográficas. Além disso, o número de organizações congêneres vem aumentando vertiginosamente, ampliando a concorrência por recursos entre essas (Tude, 2007, p. 192).

Com a crise econômica mundial de 2008, a redução de recursos da cooperação internacional foi intensificada (FGV; Articulação D3, 2013). A ascensão do Brasil à condição de potência econômica global também tem contribuído para a retirada de recursos estrangeiros (Araújo, 2013). Por sua vez, o acesso a recursos governamentais é acompanhado por alto risco. A esse respeito, Durão (2011, p. 1) comenta sobre o decreto 7.592/2011, da presidente da República,

[...] que suspendeu por 30 dias, de forma indiscriminada, o repasse de recursos de convênios às OSCs, ferindo contratos e criando assim um ambiente de insegurança jurídica. As OSCs protestaram contra os danos morais que tal medida acarretou para milhares de organizações que desenvolvem ações de relevante interesse para a sociedade. Os prejuízos materiais para algumas entidades também não são desprezíveis, como é o caso da Pastoral da Criança, que registrou um déficit de R\$ 1.478.282,02, para o qual contribuiu o atraso na liberação das parcelas previstas no convênio com o governo federal.

Com efeito, a geração de fontes próprias de recursos se tornou uma alternativa para muitas organizações, principalmente, por meio de atividades de produção ou comercialização de produtos e serviços. Contudo, “essas atividades têm se tornado cada vez mais complexas, conformando-se como verdadeiros empreendimentos produtivos com fins comerciais”, trazendo também o risco de as organizações serem deficitárias em suas operações (Tude, 2007, p. 193).

Conforme dados do Ipea (2011), as transferências de recursos do Governo Federal para as OSCs têm sido crescentes. Em 1999, o montante transferido foi de 2,2 bilhões e em 2010, de 4,1 bilhões. De acordo com pesquisa da Abong (2010b), em 2007 os recursos públicos federais faziam parte do orçamento de 60,4% de suas associadas.<sup>49</sup> Recursos públicos municipais e estaduais, em conjunto, foram acessados por 58,5% das associadas. Além dos recursos públicos,

---

<sup>49</sup> Amostra baseada em 189 organizações, as quais representam 70% do universo de associadas (Abong, 2010b).

chamam a atenção: aqueles advindos da cooperação e solidariedade internacional (78,3%), doações de indivíduos (42,4%), empresas, institutos e fundações empresariais (41,5%), comercialização de produtos e serviços (38,7%) e contribuições associativas (29,2%). Enfim, as organizações buscam alcançar a sustentabilidade financeira por meio de fontes diversas, sejam elas próprias, públicas ou privadas, disponíveis no país ou externamente.

Segundo Salles (2004), os financiadores, geralmente, relacionam-se com as organizações financiadas ao longo de duas etapas: a) de aprovação do projeto; e b) de acompanhamento de sua execução. Esse relacionamento, normalmente, dá-se em consonância com os critérios apresentados nos editais e regulamentos próprios de cada financiador, embora se reconheça que muitos deles não têm processos tão bem estruturados de financiamento.

Ao examinar editais das três esferas governamentais (Ministério da Justiça, 2013; SENAD, 2007; SES/MG, 2005; SMADS/SP, 2008) e alguns de organizações privadas (AVON, 2008; Fundação Itaú Social; UNICEF, 2013; Petrobras, 2010; Santander, 2008), identificou-se certa homogeneidade de forma, ainda que critérios variem entre eles, em especial quanto à exigência de tempo de existência e de experiência prévia. Outra constatação é que os financiadores, muitas vezes, vinculam a participação das organizações às certificações. Para SES/MG (2005), as organizações devem ter o certificado de Oscip. O Ministério da Justiça (2013) considera tanto Oscips quanto organizações sem fins lucrativos cadastradas no Portal de Convênios do Governo Federal (SICONV). Os editais da Avon (2008) e do Santander (2008) incluem as organizações reconhecidas como Oscips ou portadoras do título de Utilidade Pública Federal. Para SMADS/SP (2008), além do Certificado de Entidade Beneficente, as organizações devem ser registradas em conselhos como o CMAS e o CMDCA. De forma similar é a Petrobras (2007, p.1), que exige o “documento de comprovação de inscrição junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, de acordo com os artigos 90 e 91 do Estatuto da Criança e do Adolescente, quando se tratar de projetos cujos atendidos sejam crianças ou adolescentes”.

Apesar de guardarem diferenças entre si, as relações que se estabelecem entre as organizações da sociedade civil e suas fontes de fomento devem ser balizadas por princípios de transparência, assim como também é legítimo aos grupos que transferem recursos proceder ao acompanhamento e ao exercício do controle social sobre a utilização dos recursos e os resultados alcançados (Koslinski, 2007; Landim; Carvalho, 2007; Silva, C. E. G., 2010). Inclusive, a recente Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) se aplica não só a órgãos da administração pública, como também às organizações sem fins lucrativos que receberam recursos públicos (Brasil, 2011c, art. 2º). As certificações públicas – Oscip, Cebas e Utilidade Pública – também implicam posturas de transparência e controle social. A forma jurídica de fundação, desde a sua gênese, também está sujeita ao velamento do Ministério Público. Na próxima seção, estes pontos serão debatidos sob a ótica da *accountability*.



### 3.4 Accountability

---

A *accountability*<sup>50</sup> “encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva” (Pinho; Sacramento, 2009, p. 1348). Usualmente, este é um conceito aplicado às ações do Estado. A responsabilização perante a sociedade, todavia, como explicam Pinho e Sacramento (2009), abrange tanto o âmbito público quanto o privado. Para além de um conceito que se encerra em si mesmo, a *accountability* remete a outros conceitos: responsabilização, transparência, prestação de contas e controle social (Koslinski, 2007; Landim; Carvalho, 2007; Pinho; Sacramento, 2009).

Considerando os serviços prestados pelas OSCs, muitas delas lidam diretamente com questões de interesse público, como saúde, educação, assistência social e meio ambiente. Resende (2012, p. 112) afirma que a postura cidadã está não somente no provimento destes serviços, mas também “na prestação de contas à sociedade da origem e do destino dos recursos utilizados e dos resultados alcançados”. Agindo assim, as organizações alinham-se aos princípios da transparência, definida por Resende (2012, p. 111) como a “abrangente disponibilidade de informação relevante e confiável sobre o desempenho periódico, situação financeira, oportunidades, governança responsável, valor, avaliação de risco para o financiador de projetos institucionais e controle da sociedade”.

Essa postura de transparência e de prestação de contas para a sociedade é uma via de mão dupla: de um lado, as organizações podem apresentá-la de maneira voluntária e proativa; de outro, a sociedade pode exercer de forma legítima o acompanhamento das atividades desenvolvidas pelas organizações, responsabilizando-as pelos resultados alcançados. Essa ação configura-se como controle social, considerado por Resende (2012, p. 112) “como aquele exercido *pelos e para* os membros de uma sociedade”. Tendo em vista o papel público de muitas das organizações da sociedade civil, elas estariam também sujeitas à responsabilização pelos seus atos. Como explicam Bresser-Pereira e Grau (1999, p. 22), “o espaço público é a fonte das funções de crítica e controle que a sociedade exerce sobre a coisa pública. [...] Em si, o controle social constitui também um controle sobre as organizações públicas não-estatais”.

---

<sup>50</sup> *Accountability* é um termo da língua inglesa. Seu uso no Brasil é explicado pela ausência de correspondência semântica com termos do português. Pinho e Sacramento (2009) analisaram a etimologia do termo, demonstrando que este é geralmente traduzido para o português como “responsabilização”. Os autores observam que essa tradução é reducionista, diante do significado que a *accountability* guarda na etimologia anglo-saxã. Como explicam, a tradução para o português não é só uma questão léxica, mas também implica a contextualização cultural e política brasileira, sensivelmente distinta da anglo-saxã.

Não obstante, nem todas as finalidades ou causas defendidas pelas organizações da sociedade civil estão relacionadas a questões de interesse público, havendo, também, aquelas ligadas a interesses corporativos. Por exemplo, associações patronais e profissionais, federações e confederações, organizações religiosas e clubes de lazer visam à promoção de interesses de seus membros. Nos casos em que não houver a associação direta de tais organizações com o interesse público ou com os recursos provenientes do governo ou de terceiros, a *accountability* direciona-se, principalmente, aos conselhos internos e a membros das organizações.

Assim, a *accountability* se aplica às organizações como um todo e remete ao princípio de que devem fornecer informações adequadas aos grupos com os quais se relacionam, ao mesmo tempo em que é direito desses grupos o exercício do controle social sobre a ação organizacional. Em ambos os casos, buscam-se a transparência e a responsabilização nas relações estabelecidas.

Conforme ilustra a Figura 10, os pilares da *accountability* podem ser caracterizados por: a) *transparência* na execução dos serviços e nas relações com a sociedade; b) *prestação de contas* da alocação de recursos e das atividades desenvolvidas; c) *controle social* exercido por membros ou outros agentes externos que mantêm relação com a organização; e d) *responsabilização* das organizações e de seus dirigentes pelos resultados alcançados.

Figura 10 - Pilares da *accountability*



Fonte: Silva e Muniz (2013)

Em todo o processo de *accountability*, observa-se que a transparência é um “objetivo” e a responsabilização uma “consequência”. Ou seja, a prestação de contas e o controle social buscam, respectivamente, demonstrar e constatar a transparência na ação organizacional, sendo que a responsabilização da organização e de seus dirigentes decorre da apreciação dos resultados alcançados. Portanto, o conceito de *accountability* tende a nutrir-se da discussão em torno dos mecanismos mediadores da transparência e condutores da responsabilização.

### 3.5 Regulação e dinâmicas organizacionais

---

Como apresentado ao longo deste capítulo, as iniciativas da sociedade civil se estruturam juridicamente como associações ou fundações. Aquelas que promovem benefício público podem obter do Estado certificações, destacando-se as de âmbito federal: UPF, Cebas ou Oscip. Para a produção de bens e serviços, as OSCs lidam com fontes de recursos e contíguos mecanismos de transferência. Principalmente sobre as organizações com finalidades públicas, as relações que estabelecem tanto com provedores de recursos quanto com a sociedade, de modo geral, devem ser balizadas por princípios de transparência e prestação de contas, os quais podem ocorrer de forma voluntária e proativa por parte das OSCs, sendo também legítimos a esses grupos de relacionamento o exercício de controle social e a responsabilização das organizações e de seus gestores pelos resultados alcançados. Com base nos contextos de sete organizações que atuam no estado de Minas Gerais e a partir do relato de seus dirigentes, essas dinâmicas são evidenciadas na sequência.<sup>51</sup>

Para além do formalismo legal, tão comum na sociedade brasileira, que se caracteriza pelo desalinhamento entre as especificações das normas e as ações concretas adotadas pelos atores sociais (Machado-da-Silva *et al.*, 2003; Silva, C. E. G. *et al.*, 2011), a constituição jurídica das OSCs é relevante para fazer valer certos direitos e criar possibilidades de ação que seriam mais complexas e dificultosas diante da informalidade. Organizações como a Ramacrisna e a Apac são exemplos de iniciativas que surgem como movimentos despreziosamente informais, mas que acabam se formalizando juridicamente diante da própria necessidade de prosseguir com suas missões.

O fundador da Ramacrisna, “Professor” Arlindo Corrêa da Silva, com recursos próprios e o apoio de amigos e voluntários, estabeleceu, na década de 1940, na cidade de Betim (MG), uma iniciativa de suporte sociocultural para crianças em situação de vulnerabilidade social. Em 1959, a Ramacrisna se formalizou como associação. Em 1993, diante da necessidade de reformular seu estatuto, foi levantada a possibilidade de constituir uma fundação, já que a

---

<sup>51</sup> Associados aos relatos constam os nomes dos dirigentes das organizações. Informações completas sobre essas organizações constam do “Apêndice A: Escopo de atuação das principais organizações evidenciadas no estudo” (p. 196), assim como informações sobre os dirigentes constam do “Apêndice B: Participantes da pesquisa” (p. 199). O conteúdo apresentado nesta seção foi extraído de videoentrevistas que este pesquisador realizou com os dirigentes no contexto da pesquisa *Gestão Social em Perspectiva*, desenvolvida entre 2011 e 2012, com fomento da Fapemig (processo APQ-02599-10). Essa pesquisa se constitui como uma etapa exploratória da tese, de onde emergiu o interesse e o consequente foco nas discussões sobre o marco regulatório. Nesse sentido, os relatos utilizados estão alinhados apenas com esse tema, sendo que as entrevistas completas, nas quais muitos outros aspectos da gestão das OSCs são abordados, estão disponíveis para acesso no canal UFMG Tube ([www.ufmg.br/proex/cpinfo/ufmgtube/category/gestaosocial](http://www.ufmg.br/proex/cpinfo/ufmgtube/category/gestaosocial)).

Ramacrisna acumulava, após cerca de cinquenta anos de atuação, significativo patrimônio. Não obstante, foi mantida a forma de associação, na qual prevalece a reunião de pessoas em torno de objetivos comuns, notadamente pelo fato de que “havia um número muito grande de pessoas que amavam a organização, que estavam muito ligadas afetivamente, de uma forma muito próxima, muito forte” (Solante Bottaro, vice-presidente).

A Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (Apac) surgiu em 1972, quando seu fundador, Mário Ottoboni, com o apoio de um grupo de cristãos, estabeleceu um trabalho informal de pastoral e assistência espiritual no Presídio Humaitá, em São José dos Campos (SP). Em 1974, ao se deparar com constrições do sistema penal, o grupo percebeu que assistir o condenado não era somente uma iniciativa de fórum pessoal. Assim, “seja por dificuldades colocadas pela polícia, ou pelo delegado, eles tomaram a iniciativa e foram orientados a criar uma entidade jurídica [associação] que pudesse fazer valer os seus direitos” (Valdeci Ferreira, fundador da Apac Itaúna/MG e diretor da FBAC).

Desde a constituição dessa primeira Apac e da subsequente criação de Apacs no Brasil e pelo mundo, houve a necessidade de estabelecer, em 1995, a Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC), uma federação que visa “manter a unidade de propósitos, de ministrar cursos, seminários, treinamentos, ora para recuperandos [nome atribuído aos condenados], ora para voluntários, funcionários e autoridades. Também é tarefa fiscalizar a correta aplicação da metodologia” (Valdeci Ferreira).

Caso similar, em que organizações são criadas para prover suporte e representar o interesse de outras, é o da Federação Mineira de Fundações e Associações de Direito Privado (Fundamig), constituída, em 1994, como organização representativa somente de fundações. Em 2008, reformas estatutárias também incluíram as associações como membros desta federação. Este tipo de federação, que “engloba como suas integrantes as associações e/ou fundações que apresentem finalidades ou objetivos comuns e consentâneos com o trabalho a ser desenvolvido” (Paes, 2013, p. 35), detém alguns direitos especiais, como a possibilidade de ação legal em nome de suas filiadas. Embora denominadas “federações”, são registradas juridicamente na forma de associações. A Fundamig foi a primeira organização representativa de fundações instituída no Brasil, tendo surgido de “um seminário entre as fundações em Minas Gerais, que buscavam um ponto de encontro para trocar informações e uma entidade que fizesse um elo entre elas” (Renata Veneranda, superintendente).

O Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais (Cemais) é também uma associação. Embora formalizado em 2006, as ideias que o originaram vinham sendo debatidas há algum tempo. “Fazíamos alguns fóruns, eventos para trazer o tema [da intersectorialidade] para o

debate. Nos reuníamos e discutíamos, discutíamos... Até que de repente, quando a gente viu, já estava desenhada uma organização” (Marisa Seoane Resende, presidente).

Ao contrário desses casos de organizações constituídas juridicamente, o movimento Conspiração Mineira Pela Educação, criado em 2006, expressou a ausência de interesse em adotar uma forma jurídica. Essa possibilidade de constituição jurídica já foi sugerida ao movimento, principalmente pela possibilidade de acesso a recursos, mas tal opção traria a necessidade de cumprir rituais burocráticos e, até mesmo, de sujeitar a iniciativa a ser “denunciada como manipulação de recursos públicos. Nesses tempos de ‘mensalão’ a gente sabe o que significa isso. [...] Para mim, a Conspiração é um movimento de consciência individual, consciência corporativa” (Evando Neiva, conselheiro-presidente).

Além de recursos financeiros, uma organização que se constitui juridicamente pode pleitear certificações ao Poder Público. As certificações não são formas jurídicas; ou seja, não é possível criar, por exemplo, uma Oscip, UPF ou Cebas. Estes são certificados ou “diplomas legais”, que podem ser concedidos somente a organizações da sociedade civil estruturadas juridicamente (associações ou fundações), cujas finalidades sejam de interesse público. Como evidenciado no contexto do Cemais, “a gente se identifica como uma Oscip, que, na verdade, é um certificado. Ela é uma associação que tem um certificado que permite um tipo de parceria com o governo” (Marisa Seoane Resende).

A certificação vem sendo estabelecida como meio necessário para a formalização de parcerias e convênios, não somente com o Poder Público, mas também com muitos financiadores que a consideram como pré-requisito para a seleção das organizações financiadas. Esse cenário é evidenciado na organização Ramacrisna (Solange Bottaro, vice-presidente e Américo Amarante, superintendente):

*Solange:* Nós temos aqui todas [certificações]. Utilidade Pública Municipal de Betim e de Belo Horizonte, Estadual e Federal desde 1960.

*Américo:* Tem o Cebas, que é importantíssimo. Todo ano a gente presta contas.

*Solange:* Tem muitas parcerias que se você não tiver [certificações], você não faz.

*Solange:* As [certificações] federais são as mais importantes.

*Américo:* Agora a municipal também está pesando muito, pela municipalização de atividades. Então, muitas vezes, é exigido e é importante que a gente tenha a Utilidade Pública municipal.

As certificações também põem em pauta a remuneração de dirigentes. Embora não exista lei que proíba que dirigentes de associações ou fundações sejam remunerados (Brasil, 2002), as legislações específicas sobre certificações públicas – UPF e Cebas – vinculavam suas concessões à condição de não remuneração (Brasil, 1935, 1959, 1961, 2009, 2010). A Oscip se

tornou uma alternativa para a obtenção de certificação pública que possibilita a remuneração de dirigentes (Brasil, 1999a), o que recentemente também foi incorporado pelo Cebas (Brasil, 2013a). Historicamente e em culturas diversas, muitas pessoas se envolvem com as OSCs por princípios de altruísmo e na condição de voluntárias, sem qualquer interesse em compensações financeiras. Contudo, “acontece que os dirigentes, muitas vezes, precisam ter uma dedicação exclusiva à organização. Eu não sou remunerada, nunca fui pelo Cemais, mas tivemos diretores que trabalhavam tempo integral e que eram justamente remunerados” (Marisa Seoane Resende). A despeito dessa remuneração condicionada de dirigentes estatutários, as organizações pesquisadas tinham como prática a contratação de dirigentes executivos (superintendente, gerente, coordenador, etc.) para lidar com a rotina organizacional.

A disponibilidade de recursos financeiros, certamente, é necessária para isso. No cenário brasileiro, 72,2% das 290.692 OSCs sequer possuem um empregado, sendo 7,3 a média de assalariados por organização (IBGE *et al.*, 2012). Esses dados, que refletem a configuração do setor em 2010, evidenciam um parco crescimento dessa média, que em 2006 era de 6,9 empregados por organização. Conforme o IBGE (2012, p. 48), “a forte presença do trabalho voluntário e da prestação de serviços autônomos pode explicar, parcialmente, tal fenômeno”.

Além de possibilitar a contratação de empregados, os recursos financeiros são cruciais para a manutenção, o desenvolvimento ou a ampliação das atividades de qualquer organização, seja ela pública, privada ou sem fins lucrativos. Não obstante, as OSCs requerem diligente tratamento, diante da finalidade pública que muitas exercem, como complemento ou, mesmo, como substituição do Estado no provimento de serviços para a sociedade.

A dependência de uma fonte única de recursos, mesmo que propiciada por uma política consolidada de fomento público, pode ser insuficiente para a realização plena de seus objetivos ou, mesmo, afetar a autonomia de atuação. As experiências das Apacs em lidar com recursos do Estado e buscar fontes alternativas ilustram esse cenário:

Há Apacs que dependem exclusivamente do recurso do Estado. Agora, há Apacs que, além desses recursos, têm sócios contribuintes, pessoas que às vezes não trabalham diretamente com o preso, mas querem colaborar financeiramente. Tem igrejas, que uma vez por mês a coleta daquela missa ou culto são destinados para as Apacs. E campanhas, bazar, feijoadas, bailes... As Apacs são muito criativas. Agora as Apacs que têm outras fontes de recursos, além daqueles oferecidos pelo Estado, obviamente poderão prestar um serviço melhor. Poderão estender o seu atendimento para os familiares do preso, para as vítimas ou para os familiares da vítima. Poderão melhorar os seus equipamentos. Embora hoje o estado de Minas Gerais tenha a Apac como política pública, nós nunca sabemos o dia de amanhã. Então a gente sonha alto, mas com os pés no chão. Não podemos subsistir com uma única fonte de recursos (Valdeci Ferreira).

Um meio de garantir mais autonomia nas ações organizacionais consiste na geração de recursos próprios, muitas vezes, constituindo empreendimentos análogos aos de natureza mercantil. A esse respeito, constata-se o histórico empreendedor da Ramacrisna, atribuído ao fundador da organização, que “percebeu não ser interessante viver apenas de donativos. No momento você tem o suficiente; de repente você não tem. Diante da crise você faz o quê? Então ele criou, em 75, a fábrica de telas e, em 77, a fábrica de massas, justamente para gerar recursos para a organização social” (Solange Bottaro).

Um aspecto econômico das OSCs que geralmente traz consigo certa confusão é a forma como lidam com o lucro. Por serem conhecidas como “organização sem fins lucrativos”, pressupõe-se a ausência de superávit. “Imagina se não der lucro! Você tem que ter capital de giro, para quando um parceiro falhar você conseguir cobrir custos. A diferença está no que é feito com o resultado, que não pode ser distribuído entre os associados, etc. Ele tem que ser revertido para a organização social” (Américo Amarante Neto, Ramacrisna).

Quando recursos vêm de fontes externas, são comumente acompanhados de exigências e disponibilizados por certo período de tempo, como evidencia a Ramacrisna diante de relação com a Petrobras: “A exigência de prestação de contas mudou nossa postura. São difíceis, mas foi ótimo. Tivemos agência de comunicação e propaganda, tudo contratado a partir da parceria. Depois pararam de dar o recurso, mas vimos que isso [comunicação] é fundamental. Não poderíamos deixar de ter” (Américo Amarante Neto).

Relatórios de prestação de contas já não se limitam à apresentação de balanços contábeis e resultados financeiros. Diante de exigências outras para a apuração do resultado e do desempenho de organizações financiadas, muita ênfase tem sido atribuída às medidas que refletem a efetividade das ações perante a população beneficiada. Essas medidas variam enormemente, em consonância com a diversidade das áreas de atuação e dos públicos atendidos pelas organizações. Por exemplo, a APAC se preocupa em auferir o índice de reincidência de presos submetidos à recuperação por meio de sua metodologia; a Ramacrisna, em avaliar a inserção no mercado de trabalho daqueles jovens que participaram de seus cursos de formação profissional.

Algumas organizações que desenvolvem atividades intrinsecamente relacionadas com políticas públicas fazem uso dos mesmos indicadores governamentais. Assim, o Cemais avalia a efetividade de suas campanhas de combate à dengue de acordo com os indicadores da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais, assim como faz a Conspiração Mineira pela Educação, que media a efetividade do movimento em consonância com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e o Pró-Alfa, dois indicadores governamentais

que aferem a qualidade do ensino e das escolas. “Conheço várias escolas que estão dentro da Conspiração, onde todas as crianças sabem ler e escrever aos 8 anos, 100% de atingimento do indicador Pró-Alfa. Então, eu quero dizer que para medir a efetividade de uma missão, qualquer que seja essa, você tem que ter indicadores confiáveis” (Evando Neiva).

Seja qual for a prática de apuração de resultados, sua implementação sugere certas complexidades. A Ramacrisna, por exemplo, conjuga dois modelos em seu processo: do planejamento das ações à prestação de contas: o *Balanced Scorecard* (BSC); e um Sistema Integrado de Gestão Empresarial (ERP).<sup>52</sup> Lidar com esses modelos demandou da Ramacrisna anos de aprendizado, capacitação de equipe, significativo montante de recursos investidos, além do trabalho de consultores. Adicionalmente, a organização contrata auditores independentes para a emissão de pareceres sobre suas operações: “É muito mais fácil para o gestor trabalhar com uma conta auditada. Ele tem a certeza de que não está havendo desvio de forma alguma” (Américo Amarante Neto). Observa-se nas demais organizações essa importância atribuída à auditoria, que não só garante a transparência externa, como oferece segurança aos gestores da organização. No contexto da Ramacrisna, a primeira auditoria realizada visou atender às demandas do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que exigia tal procedimento para a concessão e posterior renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas).

Anterior e posteriormente à transferência de recursos para as organizações, as exigências dos financiadores são postas em conjunto, numa infundável lista que envolve a apresentação de certidões, comprovação da moralidade dos dirigentes, registro em conselhos de políticas públicas, existência de títulos e certificações (Utilidade Públicas, Cebas ou Oscip), atas e estatuto da organização, balanço contábil, cópia de cheques empregados nos projetos financiados, apresentação de notas fiscais e de contratação de serviços, parecer de conselho fiscal interno e de auditores externos e relatórios com dados diversos sobre os atendimentos. Além disso, as organizações devem estar abertas para receber fiscalizações *in loco* a qualquer momento. “Se quiser conseguir verbas, parcerias, tem que se sujeitar a isso. É um trabalho muito burocrático. Você tem que ter pessoas por conta disso. Mas faz parte do processo. Apesar de todos os escândalos que fazem das organizações sociais, o controle é muito grande de tudo que a gente faz” (Américo Amarante Neto, Ramacrisna).

Se, de um lado, esses agentes elaboram regras e impõem exigências que regulam e controlam a ação organizacional, de outro, também podem oferecer incentivos às organizações

---

<sup>52</sup> *Enterprise Resource Planning*.



financiadas que transpassam a concessão de recursos financeiros, como transferência de tecnologias, capacitação do quadro de funcionários e melhoria da estrutura organizacional. Os dirigentes da Fundamig e da Apac relatam a capacitação que o governo de Minas Gerais passou a oferecer para as organizações com as quais mantém convênios ou termos de parceria. Contudo, como enfatizado pelo dirigente da Apac, o fato de receber recursos do estado “não significa que agora eu vou me calar e dizer que está tudo bem. Não! O estado tem que melhorar, e acho que está melhorando. Eu não tenho dúvidas de que a Apac vai contribuir para isso. Eles estão aprendendo conosco e nós estamos aprendendo com eles também” (Valdeci Ferreira).

Nessas diferentes dinâmicas organizacionais, estabelecidas da constituição jurídica à obtenção de certificações, passando pelas relações com o Estado e com outros grupos e pelos aspectos da *accountability*, parâmetros como transparência e eficiência têm caminhado lado a lado, tal como as dimensões substantivas e instrumentais da racionalidade que orienta a ação organizacional. Considerando dimensões específicas e mais estruturais da regulação, também é estrita a conexão entre as racionalidades legal-formal e econômica (Weber, 1947). Com efeito, o que até recentemente vinha sendo tratado como *marco legal* (Abong, 2007; Comunidade Solidária, 1998c; Gife, 2009) transpassa a literalidade das leis e implica questões de sustentabilidade econômica e relações sobremaneira estabelecidas com o Estado e outros agentes econômicos que se orientam por princípios similares. Os entendimentos que se firmaram na concepção mais ampla de um *marco regulatório* (Abong, 2009; Brasil, 2013b; Cáritas, 2013a; FGEB, 2011a) refletem essas e outras dimensões, que precisam ser objetivamente consideradas para o estabelecimento de um ambiente profícuo para a atuação das organizações da sociedade civil.

Ao responderem ou se conformarem ao controle social de agentes com os quais se relacionam, as organizações estão atendendo às expectativas institucionais e, por consequência, obtendo legitimidade e reconhecimento social no campo em que atuam, principalmente materializados na dimensão econômica (DiMaggio; Powell, 1983). Não obstante, longe de apenas se conformarem, as organizações e o trabalho institucional de seus atores também causam efeito nas ordens institucionais, as quais estão sujeitas à contestação, intervenção e mudança (Lawrence; Suddaby, 2006). No próximo capítulo, esses aspectos serão aprofundados, focalizando os fundamentos conceituais para a compreensão das configurações de lógicas e trabalhos dos movimentos de intervenção no marco regulatório. Se o trabalho institucional remete à ação propositada e reflexiva de atores que buscam intervir em instituições, as lógicas institucionais desdobram-se nos sentidos que conectam ação e ordens institucionais.

#### 4. ENTRE A REGULAÇÃO E A INTERVENÇÃO SOCIAL

---

O institucionalismo organizacional emergiu de estudos sobre as organizações, com forte orientação empírica, destacando-se a obra *A Liderança na Administração*, de Philip Selznick (2011 [1957]). Nesse contexto, a legitimidade é entendida como uma conquista organizacional. Ou seja, as organizações se institucionalizam à medida que se mostram dotadas de valor para a sociedade.

Com um “novo institucionalismo” (neoinstitucionalismo), que emergiu nos anos de 1970, a produção científica anterior ficou conhecida como “o velho institucionalismo”. A legitimidade foi reposicionada, principalmente, como constitutiva de instituições cognitivas e culturalmente enraizadas em domínios simbólicos da sociedade (DiMaggio; Powell, 1983; Meyer, John W.; Rowan, 1977; Scott; Meyer, 1983; Zucker, 1977).

Na contemporaneidade, Selznick (1996) pondera que a teoria institucional perdeu força com essa e outras discontinuidades teóricas e empíricas. O autor ilustra sua posição contrastando-a com entendimentos das instituições popularizados desde a obra *O Novo Institucionalismo na Análise Organizacional*, de DiMaggio e Powell (1991):

‘Formas organizacionais, componentes estruturais e regras, *não organizações em específico*, são institucionalizadas’; e ‘*não normas e valores*, mas *scripts*, regras e classificações tidas como certo são o material de que as instituições são feitas’ (DiMaggio e Powell, 1991: 14-15, grifo [de Selznick])<sup>53</sup>. Esses e outros contrastes podem muito bem descrever algumas (possivelmente transitórias) diferenças postas em foco, mas a teoria institucional deveria abranger todos eles e traçar suas conexões. [...] Eu postulei uma distinção entre “organização” e “instituição”. Quando uma organização está “institucionalizada” tende a assumir um caráter especial e conquistar uma competência distintiva, ou, talvez, uma incapacidade incorporada ou desenvolvida [é o que se institucionaliza]. O acompanhamento do processo de institucionalização – com seus custos e benefícios – é uma grande responsabilidade de liderança. Assim, a teoria institucional traça o surgimento de distintas formas, processos, estratégias, panoramas e competências na medida em que emergem de padrões de interação e adaptação organizacional. Tais padrões devem ser entendidos como respostas mútuas aos ambientes interno e externo. Como assinalei na época, “distinção” [entre o velho e o novo institucionalismo] não deve ser tomada tão literalmente. Podemos estar descrevendo a formação de um certo tipo de instituição (Selznick, 1996, p. 270-276)<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> A citação inicia com trechos selecionados por Selznick com referência à obra: DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. Introduction. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (Org.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 1-38.

<sup>54</sup> Tradução livre do original: “This is evident in the following contrasts drawn between the old and the new institutionalism: ‘Organizational forms, structural components, and rules, *not specific organizations*, are institutionalized’; and ‘*not norms and values* but taken-for-granted scripts, rules and classifications are the stuff of which institutions are made’ (DiMaggio and Powell, 1991: 14-15, emphasis supplied). These and other contrasts may well describe some (possibly transient) differences in focus, but institutional theory should encompass them

Às críticas de Selznick (1996), considerado o “pai do institucionalismo organizacional”, somavam-se outras, principalmente quanto ao deslocamento ocorrido dos ricos contextos da ação para análises, sobretudo, das macroestruturas sociais que conformam o comportamento humano (DiMaggio, 1988; Gomes; Alves; Ometto, 2012; Hirsch; Lounsbury, 1997; Lawrence; Suddaby, 2006; Leca; Battilana; Boxenbaum, 2008). Das discussões que sustentaram a retomada de interesse pelas nuances da ação, conectadas com aspectos de criação, estabilidade e mudança das instituições, derivaram-se outras perspectivas.

Desse dialógico contexto, destaca-se a precursora discussão sobre o *empreendedorismo institucional*, introduzida pelo próprio DiMaggio (1988) e consolidada numa vigorosa abordagem institucional contemporânea (DiMaggio, 1988; Hardy; Maguire, 2008; Lawrence; Phillips, 2009; Leca; Battilana; Boxenbaum, 2008; Mendonça; Alves, 2012; Mendonça; Alves; Campos, 2010b, a). Conforme DiMaggio (1988, p. 14), os atores sociais, com convicta consciência, conectam suas ações às instituições por meio de “projetos de institucionalização” quando “veem nelas a oportunidade de realizar os interesses que mais valorizam” (DiMaggio, 1988, p. 14).<sup>55</sup> Inclusive, tal perspectiva tem sido aplicada ao contexto de movimentos sociais e sobre como suas lógicas se disseminam no campo. Como observam Mendonça, Alves e Campos (2010a, p. 20):

Os insurgentes de um campo têm capacidade de criar novas lógicas, o que parece não ser adequadamente abordado pelas teorias institucionais, que muitas vezes predizem que os empreendedores em um campo devem ter a capacidade de acessar recursos (tangíveis e intangíveis) e agir estrategicamente para obter a cooperação. Embora a discussão internacional sobre o tema [...] tenha avançado na visão do empreendedor institucional visto como um ‘herói’, existe ainda, no campo da Administração no Brasil, uma visão conservadora sobre o tema, o que não permite que a área de estudos evolua para a superação do *paradox of embedded agency* e a qualificação e detalhamento da ação empreendedora nos processos de mudança.

---

all and trace their connections. [...] I postulated a distinction between "organization" and "institution." As an organization is "institutionalized" it tends to take on a special character and to achieve a distinctive competence or, perhaps, a trained or built-in incapacity. Monitoring the process of institutionalization - its costs as well as benefits - is a major responsibility of leadership. Thus institutional theory traces the emergence of distinctive forms, processes, strategies, outlooks, and competences as they emerge from patterns of organizational interaction and adaptation. Such patterns must be understood as responses to both internal and external environments. As I pointed out at the time, "distinctiveness" should not be taken too literally. We may be describing the formation of a certain kind of institution”.

<sup>55</sup> Tradução livre de trecho contido em: “New institutions arise when organized actors with sufficient resources (institutional entrepreneurs) see in them an opportunity to realize interests that they value highly. The creation of new legitimate organizational forms – such as the corporation, savings and loan associations, advertising agencies, universities, hospitals, or art museums – requires an institutionalization project.” (DiMaggio, 1988, p. 14).

O “paradoxo da agência imbricada” coloca estudos contemporâneos, interessados nos processos de mudança institucional, ante pressupostos neoinstitucionalistas, em que predominam a ênfase nos padrões de convergência e conformação organizacional, ainda que seja de forma cerimonial (Meyer, John W.; Rowan, 1977). Como levantam Battilana e D’Aunno (2009, p. 31):

De fato, se assumirmos que os ambientes institucionais moldam indivíduos e organizações, os quais têm um grau muito limitado de agência, a pergunta a fazer é: “Como os atores podem mudar as instituições se suas ações, intenções e racionalidade estão todos condicionados pela mesma instituição que desejam mudar?”<sup>56</sup>

A perspectiva do *trabalho institucional*, introduzido por Lawrence e Suddaby (2006), surgiu das mencionadas discussões de renovação do institucionalismo organizacional. Estes autores, a partir de ampla revisão de literatura sobre aplicações da teoria institucional ao estudo das organizações, destacaram contextos de ação dos atores sociais e elaboraram uma metateoria provendo direções para a análise institucional lidar com a agência imbricada. O conceito de trabalho institucional se refere à ação propositada de atores individuais ou coletivos visando à criação, à manutenção e ao rompimento de ordens institucionais.

No trabalho institucional, consideram-se atores sociais reflexivos e capazes, mas que também encontram limitações ao lidar com suas escolhas e mobilizar recursos sociais, materiais ou simbólicos. Essa concepção de ator social aproxima daquela considerada pela perspectiva das *lógicas institucionais*, a qual foi estabelecida a partir de estudos de Thornton e Ocasio (Thornton, 2002; Thornton; Ocasio, 1999, 2008)<sup>57</sup>. Em essência, as lógicas “definem o conteúdo e o sentido das instituições” (Thornton; Ocasio, 2008, p. 100).<sup>58</sup> Destacada em ambas as perspectivas está a noção de práticas sociais, manifestas como arranjos de atividades socialmente incorporados em sistemas mais amplos de crenças e sentidos (Lawrence; Suddaby, 2006; Thornton; Ocasio; Lounsbury, 2012).

As duas perspectivas institucionais, metateorias para a exploração de relações entre agência e instituições (Lawrence; Suddaby, 2006; Thornton; Ocasio, 2008), propiciam orientações gerais para se chegar a pensamentos mais específicos e explanatórios da realidade

---

<sup>56</sup> Tradução livre: “Indeed, if we assume that institutional environments shape individuals and organizations who have a very limited degree of agency, the question to ask is: ‘How can actors change institutions if their actions, intentions, and rationality are all conditioned by the very institution they wish to change?’” (Battilana; D’Aunno, 2009, p. 31).

<sup>57</sup> De modo diferente de Lawrence e Suddaby (2006), estes outros autores retomaram proposta metateórica seminal de Friedland e Alford (1991), incorporando-a às discussões contemporâneas do institucionalismo.

<sup>58</sup> Tradução livre: “institutional logics as defining the content and meaning of institutions” (Thornton; Ocasio, 2008, p. 100).

social. Tais perspectivas constituem as bases analíticas deste estudo. A partir da interação entre seus principais fundamentos, foram preliminarmente definidos, desde o primeiro capítulo deste estudo, os “movimentos de intervenção”. Esses movimentos evidenciam atores coletivos que, alinhados em torno de lógicas emergentes, visam intervir em aspectos do marco regulatório, uma ordem institucional legal. As lógicas fornecem concepções para a ação, concretizando-se no campo em práticas sociais, articuladas pelo trabalho institucional dos movimentos.

Itera-se que no capítulo 1 – *Questão de pesquisa em perspectiva* – foram condensados os elementos fundamentais da análise institucional pelos quais este estudo se orienta. Nas próximas seções, por um princípio de parcimônia, estes fundamentos serão retomados considerando os entendimentos prévios, principalmente quanto ao explorado no entorno da Figura 1 (p. 19) e da Figura 2 (p. 22). Estes serão posicionados quanto às discussões gerais do institucionalismo organizacional e aprofundados de modo a avançar com a aplicação das perspectivas do trabalho e das lógicas institucionais ao contexto em estudo. Assim, este capítulo segue o fluxo das discussões acumuladas, constituindo-se num espaço de transição entre a regulação e a intervenção social.

## 4.1 Instituições, lógicas e trabalho

---

Scott (2008a) esclarece que as *instituições* são estruturas sociais que atingiram alto grau de resiliência e aceitação social, atrelando significado coletivo a ações particulares. Se o conceito de instituição se refere a um estado, o de *institucionalização* remete aos processos e aos mecanismos que criam as estruturas sociais, tendo seu início com a repetição de ações que adquirem significado comum. Ao longo do tempo, essas ações passaram a ser consideradas fatos inegáveis e de habituais assumiram *status* normativo, tornando-se a base da estrutura social. Em um processo iterativo, o homem cria sua realidade por meio das instituições, e estas condicionam a ação do homem (Berger; Luckmann, 2003).

O atendimento aos pressupostos e às expectativas institucionais proveem *legitimidade*, elemento simbólico que reflete a percepção de que ações ou instituições sociais são desejáveis, adequadas ou apropriadas, balizando-se pelo referencial de algum sistema de normas, valores ou sentidos (Suchman, 1995).

Diante de pressões ambientais e da busca por recursos e legitimidade, as organizações, em muitos momentos, afastam-se das rígidas medidas de eficiência técnica, tendendo a adotar estratégias e linhas de ação já racionalizadas por outras organizações. Para Meyer e Rowan (1977), esses argumentos racionalizados, independentemente de serem objetivamente testados e de terem sua eficiência comprovada, tomam a forma de *mitos racionalizados*, na medida em que os atores sociais, em geral, os têm como certos. Não raro, esses mitos se apresentam incompatíveis com a realidade organizacional, sendo que uma forma de lidar com as contradições é manter conformidade apenas *cerimonial*, dissociando as regras institucionalizadas das atividades realizadas.

Ao adotarem práticas institucionalizadas, as organizações se orientam por bases comuns, o que as conduz ao isomorfismo (DiMaggio; Powell, 1983). Quando a pressão para o isomorfismo advém de regulamentações governamentais ou de outras fontes, com as quais as organizações mantêm dependência, como os financiadores, manifestam-se as influências *coercitivas*. Quando as pressões se associam às expectativas sociais, como aquelas que surgem quando se lida com entidades que postulam padrões (conselhos de políticas públicas, associações de classe, centros de profissionalização e consultorias), ocorrem pressões *normativas*. A tentativa de uma organização de assemelhar-se a outras tidas como “bem-sucedidas” constitui a pressão *mimética*, decorrente de uma compreensível necessidade de reduzir incertezas, por meio da reprodução de outras estruturas e práticas organizacionais já legitimadas (DiMaggio; Powell, 1983).

Para fins analíticos, Scott (2008a) agrupa esses pressupostos clássicos da teoria em pilares institucionais. Conforme o autor, as instituições são compostas de elementos *regulativos*, *normativos* e *cultural-cognitivos*, que proveem estabilidade e significado ao comportamento social. O autor esclarece que as diferentes ênfases são postas como alternativas analíticas para a abordagem de um mesmo fenômeno. As principais características de cada um dos pilares institucionais estão descritas no Quadro 15.

Quadro 15 - Pilares institucionais

	<b>Regulatório</b>	<b>Normativo</b>	<b>Cultural-Cognitivo</b>
<b>Base da conformidade</b>	Utilidade	Adequação social	Entendimento tido como certo
<b>Base da ordem</b>	Regras regulatórias	Expectativas de adesão	Esquemas constitutivos
<b>Mecanismos</b>	Coercitivo	Normativo	Mimético
<b>Lógica</b>	Instrumentalismo	Apropriação	Ortodoxia
<b>Indicadores</b>	Regras/Leis Sanções/Incentivos	Certificação Acreditação	Crenças comuns Sentidos compartilhados
<b>Base da legitimidade</b>	Legalmente sancionado Formalmente autorizado	Moralmente governado Corporativamente valorado	Socialmente compreensível Culturalmente sustentado

Fonte: Adaptado pelo autor, a partir de Scott (2008a, p. 51).

No pilar regulatório, a ênfase está nos sistemas de regras e leis, tanto formais quanto tácitas. As organizações são movidas por uma lógica utilitarista, mediante a qual tendem a fazer prevalecer seus próprios interesses. De forma a regular o comportamento individual e a preservar a estabilidade social, são elaboradas regras e leis, bem como, coercivamente, são aplicadas sanções ou são oferecidos incentivos e recompensas. Em consonância com DiMaggio e Powell (1983), o principal mecanismo de controle é o coercitivo, cuja interação com as organizações tende a induzi-las ao isomorfismo homônimo. Logo, a base da legitimidade é a adequação a essas regras e leis. Para Scott (2008a), muitas vezes, os sistemas regulatórios são ambíguos e geram mais confusão do que proveem estabilidade à ação organizacional. Nesse sentido, o isomorfismo é apenas uma das possíveis consequências, sendo que grupos e movimentos adversamente afetados são capazes de mobilizar-se coletivamente para intervir nesses sistemas (Doug; Scott, 2005; Lawrence, 2008; Rojas, 2010; Tolbert; Zucker, 1999).

Quanto ao pilar normativo, as instituições se apoiam em normas e valores socialmente construídos. As organizações desempenham papéis específicos, seguindo uma lógica de adequação aos padrões de conduta socialmente aceitos. Os elementos institucionais introduzem uma dimensão prescritiva e de obrigatoriedade, que também restringe o comportamento organizacional. Se, de um lado, os sistemas normativos prescrevem deveres e obrigatoriedades,

de outro, asseguram direitos e suportam a ação organizacional, conforme a posição ocupada ou o papel exercido pela organização ou pelos grupos e movimentos que a integram (Doug; Scott, 2005; Tolbert; Zucker, 1999). Em consonância com DiMaggio e Powell (1983), o principal mecanismo de controle é o normativo. Sua interação com as organizações tende a conduzi-las ao isomorfismo homônimo. A base da legitimidade nessas estruturas é o comportamento apropriado, uma vez que os valores e as normas são interiorizados como padrões de conduta.

Do pilar cultural-cognitivo emergem aspectos simbólicos e de atribuição de sentido às ações. Os atores sociais, a partir de conhecimentos culturalmente difundidos e socialmente aceitos, compartilham, ou não, significados sobre os contextos em que configuram suas ações. Os elementos cultural-cognitivos mediam a realidade objetiva, com seus estímulos e influências, e a realidade subjetiva, com suas representações simbólicas e a atribuição de sentido ao mundo externo (Scott, 2008a). Assim, a base de legitimação dessa estrutura decorre do compartilhamento de sentidos e significados pelos atores sociais, sendo o mimetismo o principal mecanismo institucional que age sobre a ação organizacional, conforme DiMaggio e Powell (1983). Para Scott (2008a), é a partir do pilar cultural-cognitivo que se estabelecem os alicerces para a edificação das estruturas institucionais regulatórias e normativas.

Com base no exposto sobre o pilar regulatório, as organizações da sociedade civil (OSC), em busca de legitimidade e dos recursos de que necessitam, tendem a se submeter às ordens institucionais por princípios utilitaristas. A perenidade das iniciativas sociais é assegurada quando elas adquirem personalidade jurídica, possibilitando-as, por exemplo, a se inserirem em contextos formais ou celebrarem contratos. As certificações diferenciam as organizações, conferindo-lhes maior legitimidade perante a sociedade, além de outros benefícios de ordem prática, como a isenção tributária ou a aquisição de financiamentos que exigem certificações públicas. Em relação ao fomento, a natureza utilitarista apresenta-se de maneira clara, na medida em que as fontes de recursos representam a sustentabilidade organizacional.

Se, de um lado, essas instituições oferecem benefícios e recursos de diversas naturezas, de outro, elaboram e disseminam regras, predominantemente instrumentais, que regulam e restringem o comportamento das organizações, bem como aplicam sanções àquelas que se desviam dos padrões legítimos. A base da legitimidade do marco regulatório é a adequação a suas normas, dispositivos e leis. Tais aspectos são observados com clareza diante dos mecanismos institucionais. Em busca de legitimidade, aceitação social e maximização de utilidade, as organizações podem conformar suas estruturas e adotar comportamentos semelhantes entre si (isomorfismo) em função dessas regras, não raro acompanhadas de pressões coercitivas.



No caso da forma jurídica, a legislação é bastante favorável à criação de associações, sendo necessário apenas que pessoas se reúnam em torno de uma causa de interesse comum, registrando seus atos constitutivos em cartório civil, com exigências burocráticas que não sugerem interferência nos processos organizacionais. Já as fundações, por se caracterizarem como um patrimônio vinculado ao interesse coletivo, estão sujeitas a maiores exigências quanto à sua constituição e administração, bem como podem sofrer pressões coercitivas do Ministério Público e são compelidas a prestar contas periódica a este órgão. A não observância das regras pelas fundações e o desvio de suas obrigações quanto ao objetivo fundacional podem levar ao encerramento de suas atividades.

As certificações submetem as organizações a outros pressupostos legais, que tendem a conduzir tanto as associações quanto as fundações certificadas a adotarem cumulativamente novas regras e novos procedimentos. Apesar das diferenças entre as legislações que regem as certificações, obter esses diplomas legais exige a apresentação de muitos documentos, a existência de dispositivos específicos na estrutura da organização e em seu estatuto e o registro prévio em outros órgãos e conselhos. Também é comum, para a manutenção das certificações, a apresentação periódica de relatórios de atividades, além de balanços patrimoniais e de demonstrativos de resultados do exercício. Da mesma forma, estão sujeitas ao controle social dos órgãos públicos concedentes, sendo que aquelas que se desviam de suas obrigações e finalidades podem ser penalizadas com a cassação ou suspensão do título, perdendo os benefícios de que usufruem.

Quanto aos financiadores, os projetos apoiados são selecionados a partir das propostas recebidas, em atendimento a editais, nos quais são definidas regras pelo Estado, por empresas ou organizações nacionais e internacionais especializadas no fomento de ações da sociedade civil. Tal procedimento pode restringir a criatividade das soluções planejadas e favorecer o isomorfismo, mas também pode contribuir para estabelecer relações menos incertas entre as organizações financiadoras e as financiadas. Ou seja, em alguns casos as normas apresentam vantagens, mas em outros pode significar a imposição de regras arbitrárias.

A influência das instituições pode exceder as relações diretas, conduzindo-as também a outros tipos de isomorfismo. Ao constatarem que organizações que detêm certificações acessam mais facilmente recursos, as demais irão se orientar de maneira mimética, buscando também obtê-los. As organizações que são imitadas tendem a ser referência no campo. O ciclo produzido pelo isomorfismo mimético é extenso e permite conexões diversas com os mecanismos coercitivos e normativos.

Em relação a esse último mecanismo, observa-se o surgimento de iniciativas diversas de aperfeiçoamento da gestão, com base na educação continuada, em portais de internet, em assessorias e consultorias, em centros de estudo em instituições de ensino e nos próprios conselhos, financiadores e outras organizações de caráter técnico, que fornecem acesso a tecnologias ou programas de capacitação e de disseminação de práticas. Assim, com uma base de conhecimento comum, as organizações propagam normas e práticas legitimadas, que sugerem conduzi-las à convergência.

Ainda que tais influências ocorram, é possível que em muitos casos as organizações estejam adotando uma postura meramente cerimonial, dissociando as pressões institucionais das atividades executadas (Meyer, John W.; Rowan, 1977). Esse é um comportamento esperado diante de instituições cujas lógicas se mostram legítimas para os atores sociais e, portanto, a dissociação (*decoupling*) somente indica conveniência, mas não o questionamento da ordem.

Todavia, outros cenários podem se configurar quando a lógica que provê sentido a uma instituição deixa de ser legítima para os atores que lidam com suas influências. Nessas circunstâncias, diante dessas ordens institucionais não mais legítimas, podem surgir intentos de mudança institucional. É neste último cenário institucional que se posicionam os movimentos de intervenção Plataforma das OSCs e Movimento do Terceiro Setor, que emergiram em 2010. Conforme Czarniawska e Sevón (2011, p. 1),

[...] durante os períodos de estabilidade, os atores tomam suas realidades como certas, sendo, portanto, incapazes de revelar a sua construção para si ou para outros. Em tempos de mudança, as práticas antigas são destruídas e outras novas são construídas, o que convida ao questionamento e à desconstrução da ordem social anterior.<sup>59</sup>

Considerando que as lógicas definem o conteúdo e o sentido das instituições (Thornton; Ocasio, 2008), é preciso que os movimentos que buscam intervir em suas realidades apreendam tais sentidos para, então, elaborar um sistema de lógicas emergentes<sup>60</sup>, cujas crenças e significados passam a orientar suas ações. Diante de um contexto de mudança, essas lógicas emergentes podem ser transpostas em recém-criadas ou, mesmo, renovadas instituições sociais

<sup>59</sup> Tradução livre: “during periods of stability, people take their realities for granted, and are therefore unable to reveal their construction to themselves or to others. In times of change, old practices are destroyed and new ones are constructed, which invites the questioning and de-construction of the previous social order” (Czarniawska; Sevón, 2011, p. 1).

<sup>60</sup> A noção de lógicas emergentes se aproxima da de “frames de ação coletiva”. Conforme Benford e Snow (2000), *frames* remetem ao conjunto de crenças e significados orientados para a ação que inspiram e legitimam as atividades e campanhas de um movimento social. Como observam Doug e Scott (2005), a teoria institucional e a teoria dos movimentos sociais apresentam certas equivalências conceituais que podem nutrir agendas de pesquisa.

(Doug; Scott, 2005; Smets; Jarzabkowski, 2013). Visto que um marco regulatório evidencia uma ordem institucional fundada em leis, dispositivos e processos que mediam a relação do Estado com a sociedade civil, mesmo que se nutra o novo e se criem mecanismos, a ordem institucional, no limite, será somente renovada.

A significação de lógicas emergentes e sua consubstanciação em práticas de intervenção efetivas ocorrem por meio do trabalho institucional de atores coletivos. No caso do marco regulatório, as ideias podem implicar, muitas vezes, que um novo modelo surja, trazendo mudança, sem que o velho modelo seja rompido.

Tomando o contexto da Comunidade Solidária (capítulo 2 - p. 61), a lógica institucional de reforma do marco regulatório levou em conta que o

[...] fortalecimento do Terceiro Setor, no qual se incluem as entidades da Sociedade Civil de fins públicos e não-lucrativos, constitui hoje uma orientação estratégica nacional em virtude da sua capacidade de gerar projetos, assumir responsabilidades, empreender iniciativas e mobilizar recursos necessários ao desenvolvimento social do país (Comunidade Solidária, 1997b, p. 8).

Como apresentado no referido capítulo, foram diversas as ideias propostas por membros do Estado e da sociedade civil para sustentar esta lógica e, em consequência, avançar com a reforma do marco regulatório. No entanto, ainda que diversas ideias tenham sido encaminhadas, foi a Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) a principal lógica institucionalizada. Apesar de todo o trabalho realizado, esse sistema passou a vigorar paralelamente e o “novo” não foi suficiente para romper com o “velho” (Alves, 2002).

Czarniawska e Joerges (2011) observam que atores coletivos empreendem esforços para aprender e fazer escolhas conscientes, planejando cuidadosamente programas voltados para mudanças institucionais. Todavia, o resultado do trabalho se apresenta comumente repleto de consequências não previstas ou resultados inesperados, os quais deveriam ser resolvidos em um passo seguinte. Ainda assim, até que um resultado ou impacto possa ser percebido deve haver, primeiramente, a emergência dos movimentos e das lógicas nos campos organizacionais (Tait; Jensen, 2007). É dessa dinâmica que trata a próxima seção.

## 4.2 Campos organizacionais e o processo de institucionalização

---

As relações entre atores coletivos e instituições são estabelecidas em um espaço definido como “campo organizacional”, configurado por organizações que se orientam por sentidos compartilhados, apresentam interações frequentes entre si e, geralmente, operam nas mesmas bases regulatórias (Scott, 2008a).

Enquanto espaço analítico, o campo se posiciona em um nível intermediário (meso) entre a agência dos atores sociais (micro) e o sistema de sentidos que sustenta as ordens institucionais (macro). Conforme Czarniawska e Sevón (2011, p. 7),

[...] o micromundo consiste de atores individuais, sejam pessoas ou organizações. O macromundo é constituído por macroatores, como o Estado, a sociedade, o mercado ou as Nações Unidas. Os dois mundos coexistem em um *loop* causal: macroatores estabelecem condicionamentos para os microatores, enquanto estes mudam a macrocena apenas por sua ação agregada.<sup>61</sup>

Ante essas microdinâmicas ⇔ macrodinâmicas, Lawrence e Suddaby (2006, p. 249) destacam que um dos propósitos do trabalho institucional é “entender as formas pelas quais grupos diferentes de atores, cada qual perseguindo a sua própria visão, podem se coordenar em um projeto comum”.<sup>62</sup> Por meio deste, a ação agregada dos atores sociais potencializa as possibilidades de mudança institucional.

O processo de institucionalização indica, de modo geral, alguns estágios que se aplicam a essa compreensão. Tolbert e Zucker (1999) exploraram um modelo de institucionalização<sup>63</sup> que se tornou amplamente disseminado, o qual é ponderado por três estágios: *habitualização*, *objetificação* e *sedimentação*. O modelo se aplica de forma linear à institucionalização de práticas organizacionais, as quais podem ser mais amplamente posicionadas enquanto práticas sociais: arranjos de atividades socialmente incorporados em sistemas mais amplos de crenças e sentidos (Lawrence; Suddaby, 2006; Thornton; Ocasio; Lounsbury, 2012). Tomando por base esse processo, além das noções de trabalho, de lógicas e de práticas sociais, desenvolve-se uma leitura com potencial de aplicação para a análise dos movimentos de intervenção, assim como das dinâmicas que esses estabelecem com o marco regulatório das organizações da sociedade civil.

---

<sup>61</sup> Tradução livre: “the micro-world consists of individuals, be that persons or organizations. The macro-world consists of macro-actors such as state, society, market or United Nations. The two worlds coexist in a causal loop: macro-actors establish the constraints for micro-actors, whereas micro-actors change the macro-scene only by their aggregate action” (Czarniawska; Sevón, 2011, p. 7).

<sup>62</sup> Tradução livre: “our core puzzle is to understand the ways in which disparate sets of actors, each pursuing their own vision, can become coordinated in a common project” (Lawrence; Suddaby, 2006, p. 249).

<sup>63</sup> As autoras fazem uso dos mesmos estágios propostos por Berger e Luckmann (2003), elaborando a partir destes uma abordagem aplicável a contextos organizacionais.

Na fase de *habitualização* (ou pré-institucionalização), as lógicas são estabelecidas em torno de problemas organizacionais específicos ou em restritos grupos. Uma vez que os grupos compartilham uma base comum de conhecimentos, as lógicas podem ser julgadas factíveis e atraentes, podendo se consolidar em práticas sociais (Doug; Scott, 2005). Não obstante, nesta fase não existe consenso a respeito da própria legitimidade da lógica ou de orientações a serem seguidas (Tolbert; Zucker, 1999).

Caso os atores dispersos e inseguros percebam a possibilidade de envolvimento em um mesmo empreendimento, eles podem se associar, criando redes e movimentos (Rojas, 2010). Como macroatores, mais poderosos e confiantes do que outrora foram enquanto microagentes dispersos, podem adquirir estabilidade e começar a ser percebidos no campo, desde que suas lógicas sejam fundamentas em um sistema de crenças e sentidos que se sustente inicialmente (Czarniawska; Joerges, 2011).

Nessa perspectiva é que as “organizações representativas”<sup>64</sup> são relevantes enquanto formas coletivas, já que congregam e representam certo contingente de membros, o que facilita a mediação e legitimação de lógicas, ao menos entre os atores que previamente já compartilham o espírito associativo. Quanto mais alinhadas forem as lógicas com as necessidades práticas desses atores, maiores serão as chances de adesão e de a lógica se consubstanciar em cursos concretos de ação (Smets; Jarzabkowski, 2013).

Até o momento, o trabalho institucional envolvido está circunscrito ao campo organizacional desse grupo, sendo os esforços notáveis, mas ainda bem distantes do que seria necessário para transpor a lógica a outros campos organizacionais (Perkmann; Spicer, 2008). Essa distância fica ainda maior se a lógica em questão visa intervir em uma instituição social. Não por menos, intencionalidade e esforço são elementos característicos do trabalho institucional (Lawrence; Suddaby; Leca, 2011) e serão ainda mais necessários na fase seguinte do processo de institucionalização.

Na fase de *objetificação* (ou semi-institucionalização), os movimentos são percebidos mais amplamente e suas lógicas continuam a circular internamente ao seu campo institucional, mas também já atingem outros campos e atores espacialmente dispersos. Esse cenário evidencia que certo grau de consenso foi atingido entre as organizações que se envolveram com o movimento, notadamente diante do potencial que sua lógica apresenta, mas também de ações concretas que começam a ser teorizadas (Tolbert; Zucker, 1999).

---

<sup>64</sup> Definição construída ao longo do capítulo 2.

Czarniawska e Joerges (2011) observam que atores coletivos empreendem esforços para aprender e fazer escolhas conscientes, planejando cuidadosamente programas para mudanças institucionais. Todavia, muitos atores já vivenciaram situações passadas e sabem que o resultado do trabalho, não raro, apresenta consequências não previstas ou resultados inesperados. De certa forma, a insegurança da fase de habitualização ainda permanece no processo de *objetificação* do movimento.

O consenso social e o ganho de confiança se intensificam quando organizações tidas como referência no campo aderem ao movimento ou quando atores externos, geralmente consultores ou acadêmicos, continuam a teorizar e fundamentar a lógica, por meio de um trabalho institucional mais amplo, intenso, diversificado e, conseqüentemente, oneroso (Greenwood, Royston; Suddaby; Hinings, 2002). Este último aspecto poderia, inclusive, interromper o processo de institucionalização. Existe também um esforço prospectivo, que consiste na identificação do conjunto de organizações que enfrentam problemas comuns e no provimento e disseminação de ideias do movimento que podem ser apropriadas para solucioná-los. Tolbert e Zucker (1999) salientam que nesta fase as organizações que se envolvem nos movimentos podem ser mais heterogêneas e que, paradoxalmente, as lógicas, outrora contíguas, podem ser postas em embates internos ao próprio movimento, já não bastassem os esforços para mediar lógicas para além das fronteiras do campo. Caso o movimento se mantenha resiliente, na fase seguinte do processo de institucionalização, sua lógica poderá vir a ser sedimentada.

A institucionalização total ocorre na fase de *sedimentação*, na qual a lógica dos movimentos foram amplamente aceitas e seus cursos de ação já se consubstanciaram em práticas com notável potencial de intervenção (Doug; Scott, 2005). As lógicas, vivenciadas como tendo uma realidade própria na forma dos movimentos, são disseminadas como “fatos sociais” para aqueles que não têm conhecimento de suas origens. Conforme Tolbert e Zucker (1999, p. 209):

A sedimentação caracteriza-se tanto pela propagação, virtualmente completa, de suas estruturas por todo o grupo de atores teorizados como adotantes adequados, como pela perpetuação de estruturas por um período consideravelmente longo de tempo. Deste modo, ela implica uma bidimensionalidade (“largura” e “profundidade”) das estruturas.

Os movimentos permanecem monitorando os ambientes interno e externo, buscando evidências da real concretização de seus intentos. Da mesma forma, outros grupos afetados pelos movimentos são capazes de se mobilizar coletivamente como coalizões ou de forma contrária a eles (Doug; Scott, 2005). Mais fluidamente, o movimento que atingiu esta fase

difícilmente poderia desintegrar-se a partir de escolhas deliberadas de seus membros. Contudo, tendo em mente a extensão do trabalho institucional já empreendido, os agentes reconhecem que, mesmo que as possibilidades para o futuro podem não ser as melhores, devem manter suas resiliências (Lawrence, 2008). Não obstante, como afirma Weber (2004, p. 64), "até agora, o contínuo do desenvolvimento da cultura [...] não conheceu movimentos cíclicos completos nem um 'desenvolvimento unilinear' orientado sem ambigüidades". O futuro é realmente incerto.

Esse processo de institucionalização avançado também implica o potencial máximo de que as lógicas do movimento sejam transpostas para as instituições sociais nas quais buscam intervir (Doug; Scott, 2005). Esse percurso sobre o processo de institucionalização sugere que grupos e movimentos podem fazer do campo organizacional um espaço de contestação e de reconstrução de sentidos (Hoffman, 1999; Lawrence, 2008).

Essa foi uma descrição genérica, sendo que eventos específicos, empiricamente situados, podem fornecer os elementos concretos que orientam a mobilização do campo e abrem janelas de oportunidade para a emergência de movimentos que direcionam esforços para intervir nas instituições, visto que seus atores não as consideram legítimas em algum aspecto (Hardy; Maguire, 2010).

Diante do contexto empírico, a circulação e a legitimação de uma lógica, da habitualização à sedimentação no campo, transpassando para intervenções efetivas nas instituições, envolvem um trabalho institucional que se posiciona no tempo e no espaço (Czarniawska; Joerges, 2011). Em geral, espera-se que o início dessa circulação seja impreciso. Certos contextos, como os que estão em estudo, em que dois movimentos surgem no mesmo período, suscitam um primeiro referencial de tempo: o ano de 2010. Quanto ao espaço, ainda precisa ser melhor precisado. Mas outra referência está dada: ambos visam intervir em aspectos da regulação da sociedade civil. O marco regulatório é uma instituição legal, que deixa muitos lastros registrados e, portanto, passíveis de serem explorados, em busca de conexões com os movimentos. O que se mostra mais intangível – e também instigante – do que o posicionamento espaço-temporal, é a identificação dos sentidos que sustentam as lógicas e dão propósito ao trabalho institucional dos movimentos, assim como as práticas sociais específicas que adotam na condução de seus cursos de ação. Esse contexto é explorado nos dois próximos capítulos, com base nos casos do *Movimento de Direito do Terceiro Setor* e da *Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil*, respectivamente.

## 5. MOVIMENTO DE DIREITO DO TERCEIRO SETOR

---

A promulgação da denominada “Nova Lei da Filantropia” (Lei 12.101/2009) causou impactos na operação das organizações da sociedade civil detentoras do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas).<sup>65</sup> Para tratar do assunto, em outubro de 2010, a Federação Mineira de Fundações e Associações de Direito Privado (Fundamig), em parceria com o Centro de Apoio Operacional do Terceiro Setor de Minas Gerais (Caots), realizou o seminário *A Nova Lei da Filantropia: Impactos na Gestão e Prestação de Contas do Terceiro Setor*, no qual organizações se manifestaram em relação a problemas trazidos pela nova lei, sugerindo a continuidade das discussões e a busca por medidas de intervenção.

Dias após o seminário, em reunião realizada na Fundamig, foi estabelecido o Movimento de Direito do Terceiro Setor, cuja lógica institucional precípua questionava a constitucionalidade da Lei 12.101/2009, sendo que “dentre as principais preocupações está a dificuldade em se cumprir os pré-requisitos para obtenção do certificado de entidade beneficente de assistência social e a possível perda da imunidade tributária referente às contribuições para a seguridade social” (Fundamig, 2011b, p. 1).

O movimento iniciou um trabalho buscando “afastar as exigências da Lei Geral de Filantropia para as entidades assistenciais fazerem jus à imunidade das contribuições destinadas à Seguridade Social”, bastando que cumprissem o disposto no Código Tributário Nacional (Fundamig, 2012c, p. 1). Para além do trabalho em torno da Lei da Filantropia, o movimento envolveu-se em outras discussões sobre o marco regulatório, notadamente por meio dos Encontros Nacionais do Terceiro Setor e também apoiando e buscando formas de se fazer representar na Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil, outra iniciativa surgida na época, ressaltando a necessidade de implementar uma política de Estado com instrumentos que assegurassem a autonomia política e financeira das OSCs.

Alguns dos trabalhos desenvolvidos pelo movimento, que serão abordados nas próximas seções, estão cronologicamente representados na Figura 11. Contextualizam-se eventos-chave que antecederam a própria promulgação da Lei 12.101/2009, relevantes para a compreensão da lógica do movimento. Destacam-se na análise aqueles cursos que remetem a interações principalmente com o Poder Judiciário. Ante o extenso período coberto<sup>66</sup>, de 2010 a 2013,

---

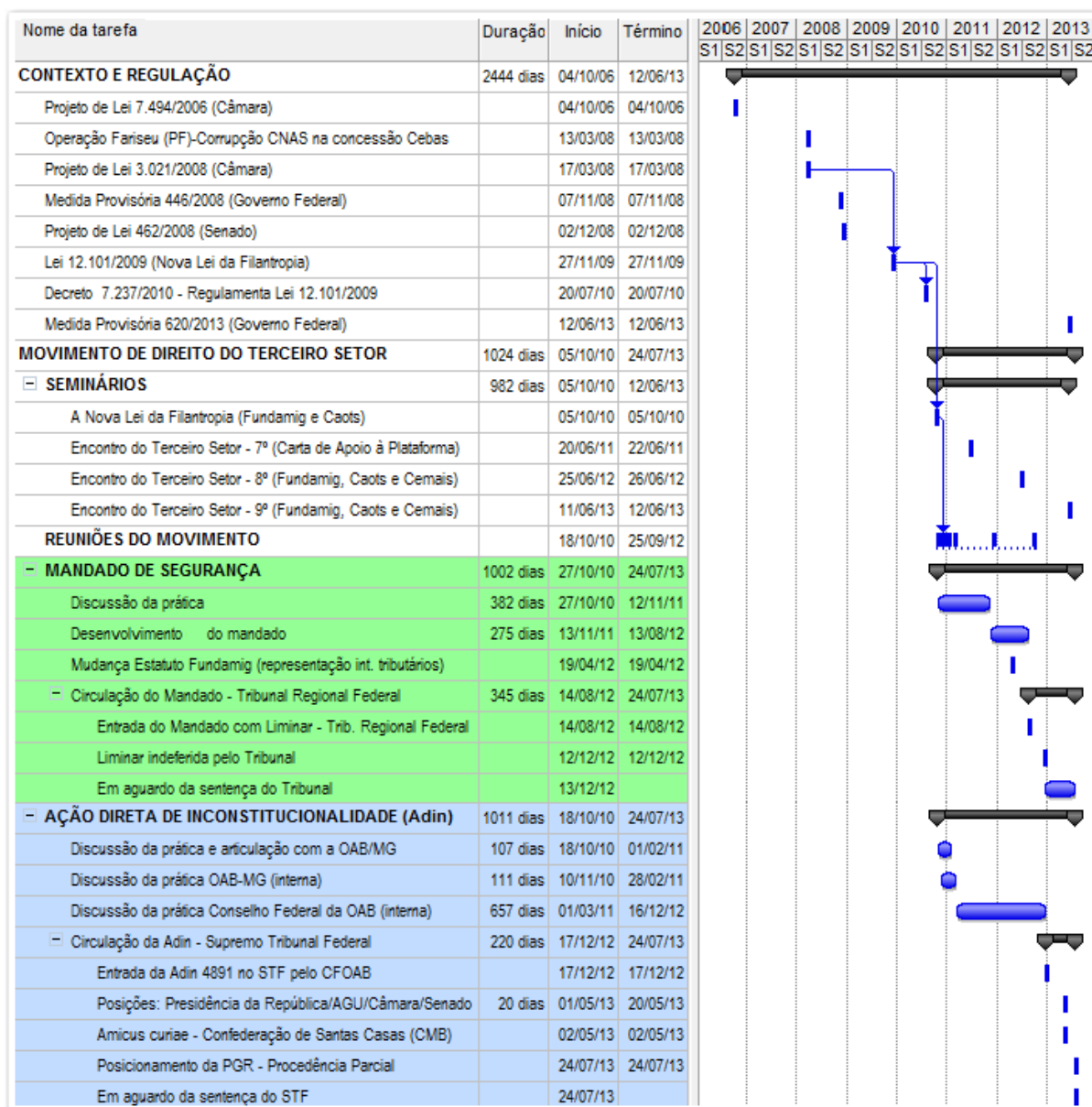
<sup>65</sup> Para informação detalhada sobre certificados concedidos pelo Poder Público ver capítulo 3 (p. 70.)

<sup>66</sup> O movimento está em atividade até os dias atuais. Para fins de recorte temporal, necessário para a análise e conclusão deste estudo, foi considerado o mês de julho de 2013, em que se destaca a manifestação da Procuradoria Geral da República quanto ao pedido da Adin 4.891/2012, ajuizada pelo Conselho Federal da OAB contra a Lei da Filantropia (Lei 12.101/2009). A referida Adin, como se desdobrará ao longo do capítulo, é fruto de articulação estabelecida, inicialmente, entre o Movimento do Terceiro Setor e a OAB/MG e, deste último, com o Conselho Federal da OAB (CFOAB, 2012a; Fundamig, 2011a; PGR, 2013a). Esse período também se alinha com o recorte do estudo da Plataforma, em agosto de 2013.



recomenda-se o retorno a esta cronologia para observação longitudinal das ações, muitas desenvolvidas simultaneamente.

Figura 11 - Principais cursos de ação do Movimento de Direito do Terceiro Setor



Fonte: Elaborada pelo autor, principalmente, a partir de atas de reuniões, além de entrevistas, informativos e notícias da imprensa. Algumas datas podem ser aproximações devido a imprecisões das próprias fontes consultadas.

## 5.1 Contexto: Mudanças na certificação das entidades beneficentes de assistência social

---

Situações políticas e medidas legais, concentradas principalmente no ano de 2008, tiveram significativo impacto no ambiente de atuação das organizações da sociedade civil (OSCs), principalmente para aquelas beneficentes de assistência social. Essas ocorrências precedem a promulgação da Lei 12.101/2009.

Em março de 2008, a Polícia Federal conduziu a chamada “Operação Fariseu”, na qual alguns integrantes do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) foram acusados de fraudar o processo de concessão do Cebas.<sup>67</sup> O esquema beneficiava organizações que normalmente não se enquadrariam nos critérios legais para a obtenção ou renovação deste certificado necessário ao gozo de certos benefícios tributários. Na ocasião, foi apontado que cerca de 60 organizações estavam sendo investigadas em razão do possível envolvimento com a prática ilícita, que causava significativo prejuízo aos cofres públicos, devido aos tributos que deixavam de ser recolhidos (Carvalho, J.; Leali, 2008).

O escândalo, que culminou com o afastamento do presidente do CNAS, levou o conselho a suspender o processo eleitoral da sociedade civil que se encontrava em curso pelo prazo de 90 dias, bem como a interromper a concessão do Cebas até definição da nova composição do colegiado e de novos procedimentos internos para certificação (Ipea, 2008, p. 58).

Desencadeou-se uma crise de legitimidade no CNAS, cuja reconstrução envolveu a revisão de “seu papel institucional e político, retirando dele sua dimensão cartorial de concessão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – Cebas e fortalecendo sua dimensão de controle social e proposição nos rumos da política nacional de assistência social” (Abong, 2008, p. 1). Independente do episódio de corrupção, o processo de concessão do certificado pelo CNAS já vinha sendo debatido há pelo menos dois anos. Segundo o IPEA,

[...] ainda em 2006, visando enfrentar dificuldades encontradas no procedimento de certificação, o governo instituiu um grupo de trabalho que apresentou ao conselho, em agosto daquele ano, uma minuta de decreto objetivando regulamentar a concessão, renovação e cancelamento do Cebas, assim como

---

<sup>67</sup> Conforme Carvalho e Leali (2008, p. 2), as investigações foram iniciadas em 2004, quando representantes de uma organização da sociedade civil denunciaram “que o então presidente do CNAS havia se oferecido para ajudar na aprovação da renovação [do Cebas], mediante pagamento de comissões”. Além do presidente do CNAS, dois membros deste Conselho e dois advogados que intermediavam o esquema para as entidades foram acusados das práticas ilícitas de corrupção ativa e passiva, formação de quadrilha e advocacia administrativa.

alterar a instrução, análise e tramitação dos processos [...]. A proposta governamental foi objeto de amplos debates, e deu origem ao Projeto de Lei nº 3.021/2008, encaminhado ao Congresso Nacional um dia antes do anúncio da operação Fariseu. (Ipea, 2008, p. 58).

Entre os principais pontos abordados neste Projeto de Lei (PL)<sup>68</sup> constava a transferência do processo certificador do CNAS para os ministérios que correspondiam às áreas de atuação das organizações, quais sejam: Assistência Social (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), Saúde (Ministério da Saúde) e Educação (Ministério da Educação).

Em novembro de 2008, poucos meses depois do escândalo do CNAS, o governo adotou a polêmica Medida Provisória (MP) 446/2008, conhecida como “MP da Filantropia”, por conceder o direito à renovação automática de 7,4 mil certificados de entidade beneficente, independente de requerimento prévio das organizações ou, mesmo, da diferenciação daquelas que teriam algum processo judicial em andamento (Carneiro, 2009). Em face de ação civil ajuizada pelo Ministério Público Federal, a MP foi anulada em abril de 2010, sob a alegação de que

[...] a dispensa tributária a entidades que não atendam às condições exigidas importa em milionário prejuízo ao erário. Além disso, as dificuldades alegadas pela União para analisar e julgar os pedidos pendentes de concessão e renovação dos certificados, até o fim do ano passado, não justificam a concessão de isenções tributárias sem a verificação dos requisitos legais exigidos, o que equivaleria à emissão de um cheque em branco (Carneiro, 2009, p. 1).

Um mês após a promulgação da MP 446/2008, em dezembro de 2008, o Senado buscou lidar com as controvérsias e polêmicas em torno do Cebas, por meio do PL 462/2008, o qual foi também criticado, entre outros motivos, por possibilitar que

[...] entidades irregulares participem da concessão de certificado sem apresentarem certidões negativas da Receita Federal, da dívida ativa da União, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), nem certidões emitidas pelo Cadastro Informativo de Créditos Não-Quitados do Setor Público Federal (Cadin). (Camargo, 2008, p. 1).

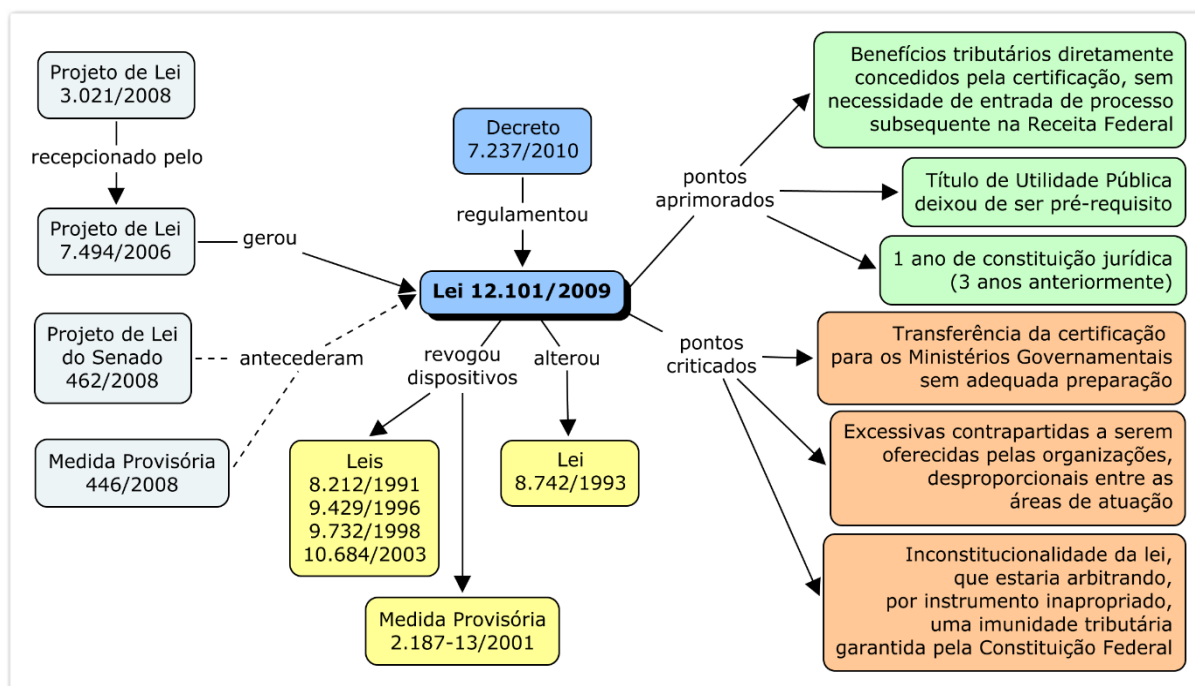
A despeito de estarem em curso os Projetos de Lei 3.021/2008 (Câmara) e 462/2008 (Senado), o PL 7.494/2006 é que seria convertido na Lei 12.101/2009. Em sua origem, o PL 7.494/2006 tratava apenas de prorrogação do prazo de renovação do Cebas, mas, ao ter como substitutivo o mencionado PL 3.021/2008, ganhou substância para ser convertido na Lei 12.101/2009. Assim, a nova Lei da Filantropia absorveu principalmente o teor do PL 3.021/2008. A MP 446/2008 e o PL 462/2008, embora não tenham sido formalmente

---

<sup>68</sup> Para acesso objetivo a conceitos jurídicos e a trâmites legais, ver Quadro 2 (p. 23) e Quadro 11 (p. 67).

recepcionados pela nova lei, favoreceram as discussões sobre o tema. Estes antecedentes, as mudanças legais e os impactos da Lei 12.101/2009, com destaque para os principais pontos aprimorados e criticados, estão representados na Figura 12.

Figura 12 - Impactos da lei 12.101/2009 na certificação de entidade beneficente de assistência social



Fonte: Elaborada pelo autor.

A nova Lei da Filantropia teve seus méritos. Um importante avanço foi sistematizar, com significativa clareza e em um único disposto regulatório, o que anteriormente estava disperso em várias leis, haja vista as diversas revogações apresentadas na Figura 12. A simplificação de alguns processos burocráticos também merece nota: anteriormente, era necessário obter o certificado do CNAS, para só então solicitar à Receita Federal o gozo dos benefícios tributários, os quais poderiam ser negados por esta instância; reduziu-se de três para um ano o requisito referente ao tempo de existência jurídica da organização; e o título de utilidade pública federal também deixou de ser um requisito para a obtenção da certificação.

De outro lado, certos pontos foram criticados, principalmente pelos impactos contraproducentes que causaram na operação das organizações beneficentes. A transferência das atribuições de conceder e de renovar o certificado para os ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Saúde e da Educação causou transtornos de ordem administrativa, pois eles não estavam preparados – estruturalmente e processualmente – para lidar de maneira eficiente com os processos de certificação. Cada ministério, por meio de suas portarias, implementou processos distintos entre si, causando confusão nas organizações acostumadas a

lidar com um único processo certificador do CNAS. No caso de organizações já certificadas, o pedido de renovação deveria ocorrer com seis meses de antecedência, sendo que a perda deste prazo implicaria a perda da certificação. Começou a haver a acumulação de processos, além de diversos deles terem sido retornados para as organizações requerentes, com a alegação de que seria outro ministério responsável pelo processo certificador. Mais tarde, os próprios ministérios passaram a tramitar os processos entre si. Essa circulação de processos entre ministérios se deu, principalmente, devido ao fato de que muitas organizações desenvolvem atividades mistas, sendo que a área de atuação preponderante mencionada no CNPJ<sup>69</sup>, algumas vezes, não correspondia objetivamente aos requisitos para a concessão da certificação. A título ilustrativo, a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apae) de Salvador<sup>70</sup>, cujas atividades, de forma ampla, envolvem educação, saúde e assistência social, declara a *Defesa de Direitos Sociais* como sua atividade principal. Posteriormente, convencionou-se que as Apaes seriam certificadas pelo Ministério de Desenvolvimento Social.

Além dessas questões mais gerais, observavam-se impactos conforme cada área de atuação das organizações. Passou a ser exigido daquelas que atuam na *Assistência Social* que todas as atividades fossem prestadas de forma integralmente gratuita. Anteriormente, exigia-se que 20% da receita anual deveria ser aplicada em gratuidade. Não raro, algumas organizações também praticavam a cobrança ao beneficiário de pequenos valores a título de subsidiar os custos da assistência prestada. Para as organizações da *Educação* o percentual de aplicação de 20% da receita anual, advinda da cobrança de mensalidades, continuou a ser praticado, sendo direcionado à concessão de bolsas, ao apoio aos alunos (provimento de materiais didáticos, transporte, uniforme, etc.) e a programas de atendimento comunitário. Não obstante, com a nova lei as organizações tiveram que adotar um tratamento diferenciado para as concessões de bolsa. Entre o percentual de gratuidade, as organizações poderiam alocar apenas bolsas parciais de 50%. Adicionalmente ao percentual de gratuidade, passaram a ter que ofertar uma bolsa de estudo integral a cada 5 alunos pagantes (ou uma bolsa parcial de 50% para cada 9 alunos pagantes). No caso das organizações de *Saúde*, elas já ofertavam 60% da sua capacidade de internação hospitalar ao SUS, sendo que a nova lei possibilitou que atendimentos ambulatoriais também pudessem ser computados para o atingimento do referido percentual. Embora essa flexibilização sugira certa vantagem concedida a estas organizações, há de se considerar que o pagamento efetuado pelo SUS não chegava sequer a cobrir os custos dos procedimentos,

---

<sup>69</sup> Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica do Ministério da Fazenda.

<sup>70</sup> Consulta realizada pelo CNPJ da APAE (15233505000173), no *website* da Receita Federal, em 23/04/2014: [http://www.receita.fazenda.gov.br/pessoajuridica/cnpj/cnpjreva/cnpjreva\\_solicitacao.asp](http://www.receita.fazenda.gov.br/pessoajuridica/cnpj/cnpjreva/cnpjreva_solicitacao.asp)

levando os hospitais a acumular déficits sucessivos em suas operações e, de forma generalizada, a anunciar uma crise no setor beneficente da saúde<sup>71</sup>.

A Lei 12.101/2009 também introduziu mudanças a serem incorporadas na escrituração contábil. Além de continuar com o registro de receitas e despesas, evidenciando o aplicado em gratuidade, a organização que atuasse em mais de uma área deveria “manter escrituração contábil segregada por área, de modo a evidenciar o patrimônio, as receitas, os custos e as despesas de cada atividade desempenhada” (Brasil, 2009, art. 33). Estudo realizado em dezenove Apaes no estado do Rio Grande do Sul evidenciou que

[...] muitas das entidades pesquisadas ainda não se adaptaram à referida lei, pois em torno de 58% não segregaram os ativos, os passivos e o patrimônio líquido por área de atuação e 37% não o fazem nas despesas e receitas. [...]. Esses fatos demonstram a necessidade de aprimoramento dos controles e atualização sobre a legislação pertinente a essas organizações (Colombelli; Muraro; Santos, 2012, p. 1).

Diante do novo cenário legal, algumas frentes de ação visaram informar e capacitar as organizações sobre as mudanças ocorridas, tal como foi o caso do seminário nacional *A Nova Lei da Filantropia: Impactos na Gestão e Prestação de Contas do Terceiro Setor*, promovido pela Fundamig e o Caots em 2010:

O Terceiro Setor tem se deparado com novos desafios, em virtude da Nova Lei de Filantropia. A nova legislação para o setor impacta significativamente a gestão e prestação de contas das organizações sociais que atuam em áreas como educação, saúde, assistência social, direitos humanos, dentre outras. É por acreditar na importância de se discutir e informar a sociedade sobre a mudança no marco regulatório do Terceiro Setor que a Federação Mineira de Fundações e Associações de Direito Privado (FUNDAMIG), em parceria com o Centro de Apoio Operacional do Terceiro Setor (CAOTS), órgão integrante do Ministério Público de Minas Gerais, está promovendo o “Seminário Nacional sobre a Nova Lei da Filantropia: Impactos na gestão e prestação de contas do Terceiro Setor”. O evento conta com o apoio institucional da Confederação Brasileira de Fundações (CEBRAAF) e diversas fundações e associações. [...] Serão realizados debates sobre os desdobramentos da Nova Lei da Filantropia e o lançamento da cartilha “Nova Lei da Filantropia: guia prático para Fundações e Associações”, que será distribuída aos participantes do evento, no intuito de fundamentar e divulgar informações acerca do novo marco regulatório (Fundamig, 2010h, p. 1).

---

<sup>71</sup> Informações da Federação das Santas Casas do Rio Grande do Sul apontam que “para cada R\$ 100 de custos, o SUS remunera apenas R\$ 65” (Macedo, 2013, p. 1). Similarmente, em estudo que analisa custos de procedimentos de urologia, evidenciou-se que “para nenhum dos procedimentos investigados, o SUS paga integralmente o valor despendido pelo hospital na prestação do serviço”, destacando-se o déficit de aproximadamente 70% no caso de alguns procedimentos (Souza *et al.*, 2013, p. 13). Conforme evidenciado no jornal Valor Econômico, “responsáveis por 45% dos atendimentos do Sistema Único de Saúde (SUS), os quase quatro mil hospitais filantrópicos brasileiros, incluindo as 2.100 Santas Casas de Misericórdia, devem fechar este ano com uma dívida recorde de R\$ 15 bilhões. É um rombo que vem crescendo num ritmo assustador nos últimos anos – era de R\$ 1,8 bilhão em 2005 e de R\$ 5,9 bilhões em 2009 – e que já está pondo em risco a prestação de serviços médicos à população mais carente, sobretudo nos pequenos municípios, onde essas unidades hospitalares são muitas vezes a única opção dos moradores. O diagnóstico desse quadro preocupante, detalhado em relatório da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara Federal, foi muito claro: não se trata mais de um problema crônico, a ser resolvido, como de costume, com doações de particulares ou verbas oficiais de emergência, mas de uma anemia financeira aguda que ameaça seriamente um dos pilares do sistema de saúde brasileiro” (Maciel, 2013, p. 1).

Durante o seminário, organizações se manifestaram quanto aos problemas que julgavam trazidos pela nova lei, sugerindo a continuidade das discussões e a busca por medidas de intervenção. Enquanto federação representativa de fundações e associações no estado de Minas Gerais, a Fundamig fez circular essa ideia de intervenção, como indicado no Quadro 16. Alguns dias após o seminário, em reunião realizada no dia 18 de outubro de 2010, na sede da federação, foi constituído o Movimento de Direito do Terceiro Setor.

Quadro 16 - Circulação de ideias e formação do Movimento de Direito do Terceiro Setor

<p>Palavra do Presidente, Heliomar Quaresma Newsletter Fundamig nº 290 07/10/2010</p>	<p>“O Seminário Nacional sobre a Nova Lei de Filantropia foi um evento importante para os debates e reflexões das organizações sociais que vêm sofrendo as incertezas e incoerências de tais medidas regulatórias. Tão urgente é o tema que o seminário teve sua capacidade esgotada dias antes do evento. Para mim, ficou clara a inconstitucionalidade da Lei, fala central em todas as palestras e mesas. Nosso movimento associativista e fundacional deu o pontapé para que possamos criar uma mobilização em favor da proteção das organizações sociais, expressões legítimas da sociedade civil organizada. Quero convidar todos aqueles, pessoas físicas e jurídicas, que se sensibilizam com o tema e percebem a importância deste momento histórico para juntarem-se a nós para fomentarmos leis justas e que beneficiem a sociedade e os cidadãos. Essa é a luta da FUNDAMIG” (Fundamig, 2010f, p. 1).</p>
<p>Ata da 1ª reunião do Movimento 18/10/2010</p>	<p>“O Presidente da Fundamig Dr. Heliomar Quaresma, abriu a reunião falando da preocupação em relação aos rumos do terceiro setor e como a Fundamig poderá contribuir para intervenção neste processo. [...] José Ismar, assessor jurídico do sindicato (união regional de assistência social), disse que sua busca é pela articulação das entidades com a sociedade, disse ainda que a luta é árdua e complicada, quando precisa de acionar os políticos encontra muita ‘má vontade’, expôs a fragilidade das entidades (‘muitas passam por extrema dificuldade’), daí a importância do movimento ser articulado via Fundamig” (Fundamig, 2010b, p. 1).</p>
<p>Palavra do Presidente, Heliomar Quaresma Newsletter Fundamig nº 293 21/10/2010</p>	<p>“O Seminário Nacional da Nova Lei de Filantropia nos revelou a inconstitucionalidade da nova lei, segundo os especialistas convidados para tratar do tema em Belo Horizonte. Neste sentido, estamos organizando um movimento público para questionar tal medida, tendo em vista o impacto negativo que ela causa às instituições sociais, inviabilizando e estrangulando as entidades de assistência social e outras de interesse público. Gostaríamos de contar com a sua colaboração e apoio. Para isso, entre em contato conosco por telefone ou e-mail e nos dê sua opinião e sugestões. Os movimentos de cidadania ativa só ganham força na medida em que se apoiam na multiplicidade das vozes que ecoam na sociedade civil. Faça coro conosco” (Fundamig, 2010g, p. 1).</p>

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de documentos diversos.

Conforme consta do fluxo apresentado no Quadro 16, o movimento foi articulado no âmbito da Fundamig, criada em 1994, como uma associação sem fins lucrativos que representa tanto fundações quanto associações. Até 2008, apenas organizações com a forma jurídica de fundação podiam se associar à federação. Após a reforma estatutária, a Fundamig passou também a representar as associações. Sua missão consiste em “contribuir para o desenvolvimento sustentável da sociedade, promovendo o fortalecimento, a multiplicação e o intercâmbio entre as Fundações, Associações e Institutos” (Fundamig, 2012d, p. 1). Atualmente, a Fundamig possui 154 filiadas, sendo 81% fundações e 19% associações (Fundamig, 2013). Com base em seus objetivos estatutários, a Fundamig (2012a, p. 1):

- I. promoverá a cooperação e o desenvolvimento das Fundações e Associações de direito privado do Estado de Minas Gerais;
- II. fará realizar cursos e eventos necessários aos interesses das associadas;
- III. prestará informações e assessoria no interesse das associadas;
- IV. distribuirá às associadas materiais de uso em comum, de produção própria ou de terceiros;
- V. contribuirá para o aprimoramento educacional, profissional e administrativo dos dirigentes e funcionários das Fundações e Associações, objetivando o desenvolvimento integrado do Terceiro Setor como fator preponderante da melhoria da qualidade de vida das comunidades mineiras, mediante e através de cursos de aperfeiçoamento, formação e especialização, de acordo com a legislação pertinente;
- VI. promoverá intercâmbio e trocas de serviços entre as associadas e entre estas e outras instituições congêneres.
- VII. poderá ajuizar e interpor ações, impugnações ou defesas em quaisquer instâncias do poder judiciário e da administração pública em favor de parte ou da totalidade de suas associadas na defesa de interesses e direitos em matéria tributária

Desde a constituição do Movimento do Terceiro Setor, consta de suas atas de reunião a participação de 70 organizações, das quais 39 eram associadas à Fundamig. Todavia, há de se considerar o envolvimento intenso<sup>72</sup> de um contingente mais reduzido de organizações, incluindo: a Convenção Batista Mineira, FEAMA, Fundação BI Social Quaresma, Fundação Cristiano Varella, Fundação Felice Rosso, Fundação Gorceix, Fundação Pitágoras, Fundação Renato Azeredo, FUNEC, IBEDESS, Instituto Albam, KNH Brasil, Missão da Paz, Ramacrisna, Sinibref e Terra da Sobriedade. Embora em alguns momentos o movimento envolveu representantes do Estado, como o Ministério Público, este se constituiu em um espaço predominantemente de discussões de interesse da sociedade civil. Em seu curso de ação, o interesse das organizações foi levado a cabo, principalmente, por vias jurídicas.

Diante das referidas discussões em torno da Lei 12.101/2009, o movimento estabeleceu seus cursos de ação basilares, visando assegurar tanto o interesse específico dos associados da Fundamig, por meio de um *Mandado de Segurança*, quanto o interesse mais geral das organizações beneficentes no Brasil, mediante a articulação de uma *Ação Direta de Inconstitucionalidade* (Adin). O mandado de segurança foi uma ideia trabalhada, em todos os seus aspectos, no âmbito do movimento, tendo sido ajuizado no Tribunal Regional Federal (TRF). No caso da Adin, a ideia surgiu nas discussões do movimento, o qual desenvolveu um trabalho de mobilização da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Minas Gerais (OAB/MG) em relação à causa. Quando a OAB/MG se envolve com a ideia da Adin, a mesma inicia seu próprio trabalho institucional para levar adiante a proposta ao Conselho Federal da OAB, responsável por novos ciclos de trabalho e pela efetiva entrada da ação de inconstitucionalidade da lei no Supremo Tribunal Federal (STF). Por distintas abordagens, tanto o mandado de segurança quanto a Adin evidenciaram a lógica de inconstitucionalidade da Lei 12.101/2009.

---

<sup>72</sup> Consideram-se as organizações que participaram de quatro ou mais reuniões do movimento (total de oito reuniões) e/ou arcaram com custos de ações jurídicas (mandado de segurança).



## 5.2 Ajuizamento de mandado de segurança coletivo

O mandado de segurança é uma “ação cível, cujo objetivo é a proteção de um direito líquido e certo do cidadão, quando a ilegalidade ou abuso de poder for cometido por autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público” (Santos, 2001, p. 27). Conforme a Constituição Federal (Brasil, 1988, art. 5º), o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado pelos seguintes agentes: “(a) partido político com representação no Congresso Nacional; (b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados.”

Enquanto federação representativa de fundações e associações de Minas Gerais, a Fundamig detém legitimidade para impetrar mandados de segurança, sendo que essa foi uma das primeiras ideias de intervenção na Lei 12.101/2009 (Quadro 17). Não obstante, diante de aspectos levantados sobre a inconstitucionalidade geral desta, o dispositivo legal com maior impacto a se lançar mão seria uma Adin.<sup>73</sup> Essas ideias foram trabalhadas juntamente, sendo que a Adin teria consequências para todo o setor, enquanto o mandado de segurança abrangeria somente os associados da Fundamig.

Quadro 17 - Circulação da ideia do Mandado de Segurança

Ata da 2ª reunião do Movimento 27/10/2010	“O Dr. Renato Dolabella sugeriu entrar com um mandado de segurança, uma vez que o processo da ADIN é moroso. Dr. Cássio [Resende Rosa] completou ressaltando que neste caso a medida beneficiará apenas as filiadas da Fundamig e a ADIN será para todas as instituições do terceiro setor. [...]. Dr. Quaresma afirmou que o mandado de segurança poderá ser pela Fundamig.” (Fundamig, 2010c, p. 1).
Ata da 3ª reunião do Movimento 09/11/2010	“Dr. Quaresma expôs o receio no caso da liminar, uma vez que pode ser uma medida arriscada, rematou perguntando quais entidades estariam dispostas a arcar com o custo da ação.” (Fundamig, 2010d, p. 2).
Newsletter Fundamig nº 300 09/12/2010	“Os membros do comitê jurídico do ‘Movimento do Terceiro Setor’, liderado pelo Dr. Daniel Carvalho Monteiro de Andrade, Dr. Gilson Dayrell e Dr. Renato Dolabella, se reuniram no auditório da Fundamig para avançar com as ações jurídicas indicadas nas reuniões anteriores, como ADIN (Ação Direta de Inconstitucionalidade) e um mandado de segurança contra a Nova Lei da Filantropia.” (Fundamig, 2012b, p. 1).
Notícias website Fundamig 23/02/2011	“Ontem (22/02), no auditório da Fundamig, aconteceu o sexto encontro do Movimento do Terceiro Setor. Na reunião, foi concluído o processo licitatório para escolha do escritório de advocacia que se responsabilizará pelo mandato de segurança. Os representantes de instituições tiveram a oportunidade de sanar dúvidas em relação à extensão dos benefícios que poderão ser alcançados.” (Fundamig, 2010a, p. 1)

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de documentos diversos.

<sup>73</sup> Mais detalhes sobre este dispositivo legal na seção seguinte: “Articulação de ação direta de inconstitucionalidade”.

Tomada a decisão de ir adiante com o mandado de segurança, os próximos passos envolveram o trabalho sobre como proceder com a operacionalização da ação. Como evidenciado no Quadro 17, definiu-se um grupo de trabalho (Comitê Jurídico), constituído por profissionais com formação e conhecimento especializado, para lidar com detalhes da ideia do mandado de segurança.<sup>74</sup> Este mesmo grupo também se responsabilizou pelo processo de seleção de um escritório de advocacia, o qual daria o suporte necessário à elaboração do mandado e à sua condução pelas vias judiciais. Paralelamente ao critério de preço, o grupo considerou pertinente que o escritório a ser eleito fosse especializado em direito tributário, além de ter à frente um profissional com notoriedade reconhecida nos meios jurídico e acadêmico.

O envolvimento de um escritório de advocacia implicou custos, tendo sido levantado com os participantes do movimento aqueles que teriam interesse de colaborar financeiramente para levar a ação adiante. O custo foi rateado pelas organizações BI Social, Fundação Pitágoras, Fundação Gorceix, Fundação Felice Rosso, KNH Brasil, Fundação Cristiano Varella e Ramacrisna. Embora esse rateio tenha se dado entre sete organizações, a validade legal do mandado de segurança abrangeria todos os associados da Fundamig que detivessem o Cebas e estivessem dispostos a aderir à ação.

Com o escritório de advocacia<sup>75</sup> já integrado ao comitê jurídico do movimento, durante o trabalho de elaboração do mandado de segurança, foi considerada pertinente a reformulação do estatuto social da Fundamig, de modo a enfatizar como um de seus objetivos a representação das organizações associadas em matéria tributária. Assim, foi incluído no estatuto que a Fundamig, no desempenho de suas funções, “poderá ajuizar e interpor ações, impugnações ou defesas em quaisquer instâncias do poder judiciário e da administração pública em favor de parte ou da totalidade de suas associadas na defesa de interesses e direitos em matéria tributária” (Fundamig, 2012a, art. 3º, § 1º, VII).

Desde a segunda reunião do movimento, em outubro de 2010, quando o mandado de segurança foi inicialmente discutido, até a sua completa elaboração e entrada no Superior Tribunal Regional (STR), em agosto de 2012, passaram-se cerca de 22 meses. O mandado foi impetrado contra o delegado da Receita Federal do Brasil em Minas Gerais, sendo que sua lógica principal discorria sobre a inconstitucionalidade da Lei 12.101/2009. Conforme consta em trechos do referido documento:

---

<sup>74</sup> O grupo de trabalho foi integrado por Gilson Assis Dayrell (diretor de políticas intersetoriais da Fundamig e ex-presidente do CNAS), Daniel Carvalho Monteiro Andrade (advogado da Fundação Felice Rosso e membro da Escola Superior de Advocacia da OAB/MG e do Comitê de Exame da Ordem) e Renato Dolabella Melo (Dolabella Advocacia e membro da Comissão de Terceiro Setor da OAB/MG).

<sup>75</sup> O escritório Coimbra & Chaves Advogados foi aquele que se enquadrava nos requisitos estabelecidos no processo de seleção.

Tal diploma legal [Lei nº 12.101/2009], fruto de exaustivas discussões, acabou por firmar um marco legal regulatório da Filantropia nacional, porquanto dispôs sobre aspectos procedimentais e tributários atinentes ao regime de certificação das entidades de assistência social com reflexos diretos no seu regime fiscal e de funcionamento. [...]. Todavia, o que se denota é que a famigerada Lei 12.101/2009, a par de disciplinar normas de funcionamento e constituição das entidades beneficentes de assistência social, saúde e educação, acabou por impor inúmeras restrições para o gozo da imunidade das contribuições sociais previstas no art. 195, §7º, da CF/88, porquanto alterou os próprios lindes deste benefício fiscal, ao instituir uma verdadeira isenção condicionada. [...]. Importa frisar, à luz do que já explicitado, que tal instituto desonerativo deve ser qualificado como ‘IMUNIDADE’, muito embora tenha o constituinte se valido da expressão ‘isenção’. [...] Há muito a maciça doutrina e o STF<sup>76</sup> vêm entendendo que, por se tratar de limitação constitucional ao poder de tributar o benefício fiscal previsto no art. 195, §7º, da CF/88, caberia apenas à lei complementar regulá-lo, à luz do que dispõe a própria Constituição Federal (art. 146, II). [...] Desta feita, para disciplinar e definir os pressupostos para a incidência da imunidade das contribuições sociais [...] apenas a lei complementar, ‘*in casu*’, o art. 14, do CTN, mostra-se adequada do ponto de vista formal e material. [...] Diante do exposto, a Impetrante, em nome de suas associadas, requer a V.Exa: (i) A concessão de medida liminar, após audiência da Procuradoria da Fazenda Nacional (art. 22, §2º, Lei 12.016/09) para que sejam afastadas as restrições para o gozo e fruição da imunidade do art. 195, §7º, CF/88, impostas pela Lei geral de Filantropia, Lei 12.101/09, notadamente aquelas previstas em seu art. 29, porquanto aplicáveis, ‘*ad argumentandum*’, apenas para a isenção que instituiu; (ii) Ao final, a concessão definitiva da segurança consistente na ordem mandamental de permitir que as Associadas da Impetrante, ao fito de fazerem jus à imunidade constitucional do art. 195, §7º, da CF/88, cumpram unicamente os requisitos da lei complementar (art. 14, CTN), não se sujeitando, portanto, às ‘*conditios*’ criadas pela Lei 12.101/09, sobretudo em seu art. 29, que, em uma interpretação conforme, prevalecem somente para a concessão de isenção (Coimbra & Chaves Advogados, 2012, p. 1-22, grifos e itálicos do original).

Como se observa, o teor do mandado de segurança se contextualiza com as discussões apresentadas anteriormente sobre os benefícios tributários concedidos às organizações de assistência social decorrentes de *imunidade constitucional*. Em essência, o mandado solicitava que fosse concedida a imunidade constitucional às associadas da Fundamig, nos termos da Constituição Federal (art. 195, § 7º), tendo como critério o Código Tributário Nacional (art. 14), independente das condições impostas pela Lei 12.101/2009. Também foi incluído no mandado um pedido de liminar. Conforme o STF (2013d, p. 1), a medida liminar

[...] é a decisão que analisa um pedido urgente. É uma decisão precária, uma vez que a medida pode ser revogada e o direito sob análise pode ou não ser reconhecido no julgamento de mérito da causa. Tem como requisitos o “*fumus bonis iuris*” (quando há fundamentos jurídicos aceitáveis) e o “*periculum in mora*” (quando a demora da decisão causar prejuízos).

<sup>76</sup> Constam do texto do mandado diversas referências à jurisprudência do STF sobre este entendimento (ADI 2.028, rel. Min. Moreira Alves, DJU 16/06/2000 / RMS 26.932, rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 04/02/2010 / RMS 27.093, rel. Min. Eros Grau, DJe 13/11/2008 / AC-QO 1.663, rel. Min. Celso de Mello, DJe 17/08/2007 / MI 232, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 27/03/1992).

Passado cerca de um mês, em setembro de 2012, o pedido de liminar que acompanhou o mandado de segurança foi indeferido pelo Tribunal. Tal situação levou a Fundamig, imediatamente, a apelar contra o pedido indeferido. Em dezembro do mesmo ano, a decisão de indeferimento da liminar foi mantida. Diante da posição do Tribunal, restava apenas aguardar o julgamento regular do mandado de segurança. Em 20/09/2013, a sentença foi proferida e o mandado de segurança julgado improcedente com base na seguinte argumentação:

Pretende a impetrante a declaração de inconstitucionalidade da lei que veio estabelecer os requisitos para que as entidades façam jus ao benefício constitucional, bem como argumenta que deveria ser lei complementar ao invés de ordinária para caracterizar as entidades merecedoras da imunidade. A regulamentação de limitações ao poder de tributar é matéria reservada à lei complementar, entretanto a definição do que venha a ser entidade beneficente de assistência social pode ser estabelecida por lei ordinária. O egrégio Supremo Tribunal Federal decidiu que quando o texto constitucional refere-se a lei, assim o faz em relação à lei ordinária, pois, quando exigível edição de lei complementar, sempre há menção expressa no texto constitucional quanto a isso, de forma inequívoca (Ag. Reg. RE 428.815-0, junho de 2005). [...]. Portanto, não há dúvidas de que as condições para definição de entidade beneficente de assistência social podem ser estabelecidas por lei ordinária. (Doehler, 2013, p. 2-5).

Diante da sentença, que põe em evidência distintas lógicas institucionais, a Fundamig pretende recorrer ao tribunal. Desde o momento em que o mandado foi ajuizado, em ofício encaminhado para seus associados, a federação havia anunciado: “independentemente do deferimento da liminar, recomendamos que as entidades depositem em juízo o valor controvertido<sup>77</sup>, tendo em vista a possibilidade de tal matéria ser levada até o pronunciamento final do Supremo Tribunal Federal” (Baliza, 2012, p. 1).

As dinâmicas que foram se estabelecendo desde a discussão da ideia do mandado de segurança ao seu desenvolvimento e implementação implicaram a configuração do campo organizacional do movimento. Como observado, algumas organizações se engajaram no suporte direto à ação, arcando com os custos perante o escritório de advocacia. Por sua vez, este ator externo se integrou ao campo do movimento, atuando no trabalho de desenvolvimento do mandado de segurança, em conjunto com o Comitê Jurídico. A própria Fundamig passou por uma reformulação estatutária, visando tornar explícita sua legitimidade para representar as associadas em causas tributárias. Assim, deu-se entrada no mandado de segurança no Superior Tribunal Regional, que, a despeito do embate de lógicas, também se insere nas dinâmicas do campo, tal como representa na Figura 13.

<sup>77</sup> Como esclarece Souza (2011, p. 11–12), em ações judiciais como a que está em questão e em conformidade com o Código Tributário Nacional o “depósito é um direito do contribuinte, dependente apenas de sua vontade e meios, não podendo o juiz ordená-lo, indeferi-lo, ou elevá-lo para condicionar qualquer outra medida. [...]. Após decisão definitiva administrativa ou judicial favorável ao sujeito ativo, o depósito integral efetuado no feito, é convertido em renda a favor daquele, extinguindo-se o crédito tributário”. Em decisão contrária, o valor depositado deverá retornar aos cofres públicos, no entanto, sem que sejam aplicados quaisquer acréscimos (juros, multa e mora), o que proporciona ao depositante certa segurança durante a tramitação do processo.

Figura 13 - Mandado de segurança e a configuração do campo organizacional



Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da pesquisa.

Enquanto isso, caminhava em paralelo ao mandado de segurança a ideia de articulação de uma Adin, tal como mencionado anteriormente (Quadro 17). A Adin seria um trabalho mais complexo, moroso e oneroso, o qual a Fundamig, por si própria, não tinha legitimidade jurídica para realizar. Para impetrar uma Adin, o movimento deveria desenvolver um trabalho político com outros grupos de interesse, pois uma ação desta natureza poderia ser proposta apenas por algumas tipologias organizacionais representativas, com atuação em âmbito nacional. Apesar de toda a complexidade e diante de aspectos levantados sobre a inconstitucionalidade geral da Lei 12.101/2009, a Adin seria o dispositivo legal com maior impacto a se lançar mão, tendo em vista que beneficiaria o setor em âmbito nacional. O movimento já havia iniciado um trabalho que fundamentou a inconstitucionalidade da lei, o que já representava um significativo suporte para esse outro trabalho político que se buscava empreender. A próxima seção adentra em detalhes sobre este curso de ação.

### 5.3 Articulação de ação direta de inconstitucionalidade

---

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) é uma “ação que tem por finalidade declarar que uma lei ou parte dela é inconstitucional, ou seja, contraria a Constituição Federal” (STF, 2013a, p. 1). Conforme a Constituição Federal, a Adin pode ser proposta pelos seguintes agentes: presidente da República, Mesa do Senado Federal, Mesa da Câmara dos Deputados, Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, governador de estado ou do Distrito Federal, procurador-geral da República, Conselho Federal da OAB, Partido Político com representação no Congresso Nacional, Confederação Sindical ou Entidade de Classe de âmbito nacional (Brasil, 1988, art. 103). O mérito da Adin é julgado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que “é o órgão de cúpula do Poder Judiciário, e a ele compete, precipuamente, a guarda da Constituição” (STF, 2013c, p. 1).

Enquanto federação representativa de fundações e associações em âmbito estadual, a Fundamig não detinha legitimidade jurídica para propor uma Adin. Para ir adiante com essa ideia, o movimento deveria mobilizar organizações representativas de âmbito nacional, como o Conselho Federal da OAB ou a Confederação Brasileira de Fundações (Cebraf), à qual a Fundamig já era afiliada. Mas, antes mesmo de investir nesse trabalho político, seria conveniente identificar se já existiam ações de inconstitucionalidade referentes à Lei 12.101/2009, tal como discutido desde a primeira reunião do movimento.

Constatou-se que em outubro de 2010 a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenen) havia proposto a Adin 4480. Nesta ação, pontos relevantes da Lei 12.101/2009 foram questionados.<sup>78</sup> Todavia, embora as regras que impactaram as organizações de educação e assistência social tenham sido abordadas, nada constava em relação às regras das organizações de saúde. Ainda, o Movimento de Direito do Terceiro Setor defendia a lógica de inconstitucionalidade geral da referida lei, outro ponto ausente na Adin da Confenen. Também foi discutida a Adin 2028, a qual, em 1998, foi proposta pela Confederação Nacional de Saúde (CNS). Esta ação questionava pontos relevantes, como a restrição do conceito de entidade beneficente de assistência social trazido pela Lei 9.732/1998<sup>79</sup> e a própria questão da imunidade

---

<sup>78</sup> “[...] artigos 1º, 13, com seus parágrafos e incisos, 14 e §§1º e 2º, 18 e §§1º, 2º e 3º, 29 e seus incisos, 31 e 32 e seu §1º da Lei 12.101 de 27 de novembro de 2009”. (CONFENEN, 2010, p. 1).

<sup>79</sup> Essa lei “alterou a sistemática vigente no âmbito da imunidade da cota patronal, restringindo o conceito de entidade beneficente de assistência social, excluindo do conceito de assistência social, e, portanto, da imunidade constitucional, as entidades que, dedicando-se à saúde e atendendo ao SUS, não praticassem de forma exclusiva e gratuita atendimento a pessoas carentes ou destinassem 60% de atendimento ao SUS, além de desonerar essas entidades das contribuições apenas na porção do atendimento à saúde de caráter assistencial” (Paes, 2013, p. 728).

constitucional, a qual vinha sendo alvo de debate desde a promulgação da Lei 8.212/91.<sup>80</sup> O STF havia concedido medida liminar para suspender o efeito destes dispositivos legais até que ocorresse a decisão final da ação. Até o presente momento, essa Adin ainda não foi julgada pelo STF, o que remete ao longo percurso que se pode transcorrer até que uma ação desta natureza viesse a ter efeito. Essa dimensão temporal da Adin foi fundamental para que, paralelamente, a ideia do mandado de segurança, discutida na seção anterior, fosse conduzida, visto que poderia ser julgada mais rapidamente e, ao menos para os associados da Fundamig, teria um efeito similar ao pretendido com a ação de inconstitucionalidade.

Diante da análise dessas ações de inconstitucionalidade, os participantes do movimento concluíram que seria melhor nutrir a ideia de desenvolvimento de uma nova Adin. Embora a ação pudesse ser proposta pela Cebraf à qual a Fundamig era filiada, o trabalho técnico que seria demandado e o alto custo envolvido foram elementos considerados. De outro lado, entre as organizações que poderiam propor uma Adin, aquela que detinha legitimidade jurídica, além de apresentar neutralidade, por não ser parte direta prejudicada pela lei, era o Conselho Federal da OAB. Todavia, para que ele se engajasse na ação seria necessário que, primeiramente, houvesse uma proposição originada em seção estadual da OAB. Assim, o movimento buscou formas de mobilizar a OAB/MG, visando, ao final, à articulação da Adin junto ao Conselho Federal da OAB (Quadro 18).

---

<sup>80</sup> Refere-se à Lei Orgânica da Seguridade Social, que buscou, antes da Lei 12.101/2009, regular a imunidade das contribuições da seguridade social, prevista na Constituição Federal (art. 195 §7.º).

Quadro 18 - Articulação da Adin junto à OAB

Ata do Movimento 2ª Reunião 27/10/2010	“Dr. Gilson sinalizou que a OAB possui legitimidade e tem interesse em interceder a favor da causa, solicitou contato a algum dirigente da Ordem para integrar o movimento. O Dr. Renato Dolabella se dispôs em articular o convite. Dr. Quaresma indicou que o contato com a direção ou presidência da OAB deve ser feito ainda esta semana e o Dr. Renato, Dr. Galeno, Dr. Euler e Dr. Gilson, que possuem contatos na Ordem ficaram de articular o encaminhamento de um convite” (Fundamig, 2010c, p. 1).
Ata do Movimento 3ª Reunião 09/11/2010	“Dr. Renato Dolabella, representante da OAB, apontou que Dr. Luis Claudio [presidente da OAB-MG] demonstrou interesse na causa e o tema poderá compor a pauta da próxima reunião do conselho da Ordem, mas será necessária a confecção de documento para apresentação, finalizou se dispondo a articular a construção do mesmo” (Fundamig, 2010d, p. 2).
Ata do Movimento 5ª Reunião 12/01/2011	“Dr. Quaresma [...] disse que a reunião com o presidente da OAB/MG (Dr. Luis Cláudio) foi positiva e ele manifestou apoio ao Movimento, completou afirmando que se o conselho da OAB/MG concordar na reunião do dia 28/02, o pedido da ADIN será encaminhado a OAB Federal, sinalizou ainda que, o processo poderá [ser] moroso. Solicitou aos presentes que tentassem apoio junto às seccionais da OAB/MG a fim de garantir mais força ao Movimento” (Fundamig, 2011c, p. 1).
Ofício do Presidente da Fundamig, Heliomar Quaresma, para a OAB/MG 01/02/2011	“Ao Dr. Luis Claudio da Silva Chaves, Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de Minas Gerais. [...] Relevando nosso compromisso social, assomado ao fato que estamos atravessando um momento de mudança no marco regulatório do Terceiro Setor, e por relevantes questões que surgiram a partir da Lei 12.101/09, foi iniciado um movimento do Terceiro setor a partir de outubro de 2010 com o objetivo de lutar contra a lei supracitada. Por isso, ingressaremos com um mandado de segurança e vislumbramos o apoio da OAB/MG no sentido de articular uma ADIN via OAB Federal, uma vez que tal entidade possui competência e legitimidade para realização da ação em questão” (Quaresma, 2011, p. 1).
Entrevista com Renato Dolabella, Terceiro Setor em Foco 19/05/2011	“As entidades têm feito reuniões para discutir os trabalhos do Movimento e ações já realizadas. Foi também obtida a adesão da OAB/MG para, através dela, buscar apoio federal. No final de abril, a proposta de Ação de Inconstitucionalidade contra a Lei foi aceita pela entidade e encaminhada para o conselho federal. Caso a inconstitucionalidade seja reconhecida pela OAB Federal, o próximo passo é a interposição de uma ação judicial contra a Lei” (Terceiro Setor em Foco, 2011, p. 1).
Ata de reunião do Conselho Federal da OAB 02/07/2012	“Origem: Conselho Seccional da OAB/Minas Gerais. Comissão Nacional de Estudos Constitucionais. Assunto: Proposta de ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei Federal n. 12.101/2009, que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social, regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social, além de alterar ou revogar disposições das leis 8.212/91, 8.742/93, 9.429/96, 9.732/98, 10.684/03 e Medida Provisória n. 2.187-13/01, bem como dá outras providências. Relator: Conselheiro Federal Jean Cleuter Simões Mendonça (AM). Feita à leitura do relatório e do voto, ofereceram pronunciamentos os Conselheiros Luiz Cláudio Silva Allemand (ES), Luiz Carlos Levenzon (RS) e Jardson Saraiva Cruz (CE). Decidiu o Conselho Pleno, por unanimidade, acolher o voto do Relator, com os acréscimos oferecidos pelo Conselheiro Luiz Carlos Levenzon (RS), reconhecendo a inconstitucionalidade da Lei Federal n. 12.101/2009, dispondo sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social e regulando os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social, com o ajuizamento da medida judicial adequada” (CFOAB, 2012b, p. 3-5).
Informativo Fundamig nº 58 Novembro/2012	“[...] a FUNDAMIG iniciou ação junto à OAB-MG para viabilizar uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) contra a Lei. A OAB-MG encaminhou a solicitação à OAB Federal, a qual aprovou o pedido, que foi publicado no dia 28/08/2012 no Diário Oficial da União e será levado ao Supremo Tribunal Federal. Caso a Adin seja julgada procedente, a lei ordinária poderá ser declarada inconstitucional, o que beneficiará toda e qualquer entidade do 3º setor no território brasileiro” (Fundamig, 2012b, p. 11).

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de documentos diversos.



O trabalho institucional do movimento perante a OAB surtiu efeito. Em abril de 2011, cerca de cinco meses após o início do movimento, a OAB/MG já havia se mobilizado e encaminhado para o Conselho Federal da OAB a proposta de ação de inconstitucionalidade contra a Lei 12.101/2009. Esse foi um percurso de intensa articulação, que caminhou tanto por vias formais quanto pelas redes de relacionamento que existiam entre membros do movimento e da Ordem dos Advogados do Brasil. Particularmente, dois dos integrantes do movimento, que também compunham o seu grupo de trabalho (comitê jurídico)<sup>81</sup>, faziam parte de comissões da OAB/MG, o que potencializou a aproximação dos grupos.

O processo de interlocução com a OAB/MG envolveu não só o trabalho de mobilização, como também a argumentação especializada do Comitê Jurídico do movimento, responsável por elaborar os fundamentos sobre a lógica de inconstitucionalidade da lei. Tais argumentos foram integrados ao ofício do presidente da Fundamig enviado para o presidente da OAB/MG. Consta no referido documento:

Chega-se, portanto, à conclusão de que, como a exoneração do recolhimento da cota patronal ao INSS, hipótese em questão, é caso de imunidade tributária, e não de simples isenção, e por isso somente por lei complementar poderia ser regulada a matéria. Ou, em outras palavras, não há campo para a lei ordinária dispor acerca desses temas, o que significa dizer que padecem de inconstitucionalidade as regras a tal respeito contidas na Lei nº 12.101/2009 [...]. Dessa forma, fica incontestável que os “requisitos da lei”, a que alude o texto constitucional, haverão de ser, única e exclusivamente, aqueles detalhados no Código Tributário Nacional, em seu art. 14 (Quaresma, 2011, p. 12-15).

Quando a OAB/MG é mobilizada pela ideia da Adin, ela inicia seu próprio trabalho institucional para levar adiante a proposta da ação ao Conselho Federal da OAB. A proposta foi encaminhada ao Conselho Federal da OAB em abril de 2011, tendo sido levada para discussão em reunião deste Conselho em julho de 2012. Neste outro ciclo, que levou mais de um ano, a ideia circulou pelo Conselho Federal da OAB e demandou a continuidade do trabalho institucional, mas agora no âmbito da Ordem dos Advogados.

Muitas contribuições foram sendo incorporadas, até o momento em que, por unanimidade, foi acolhida em reunião plenária do conselho. Após cerca de cinco meses de trabalho, em dezembro de 2012, a Adin 4891 foi ajuizada no STF. Conforme o Conselho Federal da OAB (2012c), como previsto, a Adin proposta pelo Conselho Federal da OAB questionava a inconstitucionalidade geral da Lei 12.101/2009. Diversos aspectos específicos da lei também foram questionados, ampliando e aprofundando o escopo da lógica originada no

---

<sup>81</sup> A formação do grupo de trabalho (comitê jurídico) foi abordada na seção anterior.

Movimento de Direito do Terceiro Setor, além de tocar em alguns pontos não abordados em ações de inconstitucionalidade propostas anteriormente por outros grupos.<sup>82</sup>

A Adin, “ajuizada com pedido de medida cautelar contra a Câmara dos Deputados, Senado Federal e a Presidência da República, está assinada pelo presidente nacional da OAB, Ophir Cavalcante. O relator da Adin no Supremo será o ministro Gilmar Mendes” (CFOAB, 2012c, p. 1). Para Ophir Cavalcante,

o remédio implementado pelo Governo Federal para coibir irregularidades que vinham sendo cometidas por entidades assistenciais e que foram alvo de denúncias, foi amargo, uma vez que generalizou falhas cometidas por algumas entidades, punindo a todas com exigências de cumprimento quase impossível. “Além de amargo, esse é um remédio que pode vir a matar todo o sistema. Daí a razão de a OAB tomar a iniciativa de propor a presente Adin”. (CFOAB, 2012c, p. 1).

Em julho de 2013, cerca de sete meses após a entrada da Adin no STF, houve um parecer da Procuradoria Geral da República (PGR) sobre a ação, o qual foi incorporado ao processo. Conforme prevê a Constituição Federal, o “Procurador-Geral da República<sup>83</sup> deverá ser previamente ouvido nas ações de inconstitucionalidade e em todos os processos de competência do Supremo Tribunal Federal” (Brasil, 1988, art. 103, § 1º). Segundo a PGR, a Adin 4891 teria procedência parcial somente no que se refere às questões de tempestividade, pois ao “disponem sobre os limites temporais para a concessão da imunidade, definindo o termo inicial e o momento de suspensão da garantia, os referidos dispositivos disciplinam matéria referente à efetivação da imunidade constitucional, o que somente poderia ser feito por lei complementar” (PGR, 2013b, p. 1).

Quanto aos demais argumentos da ação, observa-se o embate de distintas lógicas institucionais entre o CFOAB e a PGR (Quadro 19).

---

<sup>82</sup> Detalhadamente, o Conselho Federal da OAB requereu “**que seja declarada a inconstitucionalidade formal da íntegra da Lei nº 12.101/2009**, ou, caso assim não se entenda, **seja declarada a inconstitucionalidade material dos seguintes trechos:** (i) ‘... e a isenção de contribuições para a seguridade social ...’, constante do art. 1º; (ii) ‘... o cumprimento do disposto nas Seções I, II, III e IV deste Capítulo, ...’, inserto no art. 3º; (iii) os percentuais mínimos de 60% previstos no art. 4º, inciso II, e parte final do art. 6º; (iv) a íntegra do art. 13; (v) ‘... de forma gratuita, ...’, previsto no ‘caput’ do art. 18; (vi) os incisos III, VI e VII do art. 29; e (vi) a íntegra dos arts. 30 e 31, conforme razões acima apresentadas (CFOAB, 2012a, p. 41, negrito e itálico do original).

<sup>83</sup> O procurador-geral da República desempenha a chefia do Ministério Público da União e do Ministério Público Federal (Ministério Público Federal, 2013).

Quadro 19 - Embate de lógicas entre CFOAB e PGR sobre a Adin 4891

Argumento 1	<p><b>CFOAB:</b> “sustenta que a referida lei apresenta inconstitucionalidade de cunho formal, uma vez que regras que limitam o poder de tributar devem ser reguladas por lei complementar e não por meio de lei ordinária [...]. [pois] ao regulamentar o artigo 195, parágrafo 7º, da Constituição, não dispõe sobre isenção, mas sobre imunidade” [...]. A OAB acrescenta que o artigo 1º da Lei 12.101/2009 é materialmente inconstitucional na parte em que se refere à “isenção de contribuições para a seguridade social”, pois o tema tratado é na realidade a “regulação de imunidade constitucional” (CFOAB, 2012c, p. 1).</p>
	<p><b>PGR:</b> “Sobre o uso do termo isenção, [...] destaca que o STF possui entendimento no sentido de que, ‘a despeito do emprego equivocado do termo isenção, a regra do artigo 195, parágrafo 7º, confere verdadeira imunidade a entidades beneficentes de assistência social, desde que atendidas as exigências estabelecidas em lei’ [...]; ao tratar de contribuição para a seguridade social conferida às entidades beneficentes de assistência social, não submete a matéria à reserva de lei complementar, determinando, tão somente, que sejam atendidas ‘as exigências estabelecidas em lei [...]’; “muito embora o artigo 1º faça referência à expressão isenção, isso não é motivo para reconhecer sua inconstitucionalidade [...], tampouco se pode atribuir o vício a uma ‘atecna legislativa’” (PGR, 2013b, p. 1).</p>
Argumento 2	<p><b>CFOAB:</b> “Entre os aspectos mais criticados pela OAB e que, no entendimento da entidade, se configuram inconstitucionalidade de cunho material, está a restrição [que] para ser considerada beneficente e fazer jus à certificação, a entidade de saúde deverá ofertar a prestação de seus serviços ao SUS no percentual mínimo de 60%. [...] Outro exemplo de irregularidade [...] que prevê que a certificação será concedida a entidades de assistência social que prestam serviços ou realizam ações de forma gratuita [...]; a exigência impõe pesados e desproporcionais ônus a tais entidades [...]. ‘A confusão com institutos, ‘data venia’, é manifesta, haja vista que a exigência da gratuidade transforma entidades beneficentes em filantrópicas, exigindo daquelas o exercício de caridade que a Constituição Federal não impõe” (CFOAB, 2012c, p. 1).</p>
	<p><b>PGR:</b> “[...] a finalidade desses dispositivos é clara, qual seja, distinguir entidades que prestem eventualmente serviços beneficentes daquelas cuja atividade essencial esteja vinculada à beneficência” (PGR, 2013b, p. 1).</p>
Argumento 3	<p><b>CFOAB:</b> “[...] a entidade beneficente fará jus à isenção do pagamento das contribuições desde que ‘apresente certidão negativa ou certidão positiva com efeito de negativa de débitos relativos aos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e certificado de regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço’. ‘O intento do legislador é criar mais um embaraço ao reconhecimento da ‘isenção’, situação essa que o próprio ordenamento jurídico não admite quando prevê inúmeros mecanismos para que a Fazenda Pública possa obter o que lhe é devido’. (CFOAB, 2012c, p. 1).”</p>
	<p><b>PGR:</b> “[...] essas exigências são justificadas pelo ‘cunho instrumental que possuem para a verificação do caráter beneficente das entidades” (PGR, 2013b, p. 1).</p>

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de documentos diversos.

Visto que a Adin fora ajuizada pelo Conselho Federal da OAB contra o Senado Federal, a Câmara dos Deputados e a Presidência da República, consta no parecer da PGR a posição destes entes do Estado, os quais se manifestaram pela improcedência geral da ação, assim como já havia feito a Advocacia-Geral da União (Quadro 20).

Quadro 20 - Posição de entes do Estado quanto à Adin 4891

Presidente do Senado Federal Maio/2013	“[...] afirma que, ‘ainda que tecnicamente, sob o ângulo da dogmática jurídica, a expressão mais adequada fosse ‘imunidade’, não há porque se objetar com base nessa distinção a constitucionalidade da Lei 12.101/2009’. [...] Sustenta que a pretensão do requerente ‘de que a simples caracterização da entidade como beneficente deveria ser suficiente para isentá-la como fonte de financiamento da seguridade social’ vai de encontro à própria disposição constitucional, que se refere às ‘exigências estabelecidas em lei’ (art. 195, §7º, CR). [...] De resto, afirma que ‘a exegese mais adequada indica que o constituinte originário, desejando a isenção concedida pelo §7º do art. 195 da Carta como objeto de lei complementar, e não lei ordinária, assim o teria explicitado’” (p.4).
Presidente da Câmara dos Deputados Maio/2013	“[...] assevera que ‘a regra insculpida no §7º do art. 195 da Constituição Federal de 1988, a despeito de cuidar de hipótese de imunidade tributária e, assim, limitação constitucional ao poder de tributar, reclama, para sua regulamentação, a edição de lei ordinária, porquanto não disciplina o conteúdo da imunidade tributária, mas apenas os requisitos legais a serem preenchidos pelos destinatários da norma constitucional para que possam efetivamente usufruir do benefício, harmonizando, destarte, sua interpretação em face do disposto no art. 146, inc. II, do mesmo texto constitucional’” (p.4).
Presidente da República Maio/2013	“[...] se posiciona no sentido da adequação formal da lei impugnada, por serem os requisitos subjetivos para a imunidade de contribuição social, nos termos do art. 195, §7º, CR, matéria a ser disciplinada por lei ordinária” (p.5).

Fonte: Elaborado a partir de Santos (2013a), com datas obtidas no acompanhamento processual do STF<sup>84</sup>.

Nestes momentos preliminares da Adin, consta dos trâmites do processo uma petição da Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas (CMB), de 02/05/2013. Antes mesmo do pronunciamento da PGR, a CMB requereu seu envolvimento na condição de *amicus curiae*<sup>85</sup>, que caracteriza a “intervenção assistencial em processos de controle de constitucionalidade por parte de entidades que tenham representatividade adequada para se manifestar nos autos sobre questão de direito pertinente à controvérsia constitucional” (STF, 2013b, p. 1). A CMB não se constitui em parte direta do processo, sendo que seu envolvimento se dá enquanto parte interessada, disponível para auxiliar a instrução processual caso o ministro relator da Adin considere necessário. Do ponto de vista do controle da constitucionalidade, a admissão do *amicus curiae* em um processo como o que está em curso

[...] qualifica-se como fator de legitimação social das decisões da Suprema Corte, pois viabiliza, em favor do postulado democrático, a abertura de processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade, a fim de permitir que nele se realize. Desta feita, garantirá maior efetividade e legitimidade às decisões da Corte Constitucional, valorizando sob uma visão absolutamente pluralística, o sentido essencialmente democrático dessa participação processual, tendo em vista o enriquecimento das decisões da Corte pelos elementos de informação que o *amicus curiae* poderá transmitir ao STF. Assim, o conteúdo axiomático que tal intervenção trará será de inquestionável significação nas implicações sociais, econômicas, jurídicas, culturais e políticas (Sousa, D. C. De; Volpin, 2008, p. 5).

<sup>84</sup> Acesso pelo *website*: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/pesquisarProcesso.asp>

<sup>85</sup> Expressão do latim, traduzida como “amigo da corte” (STF, 2013b).

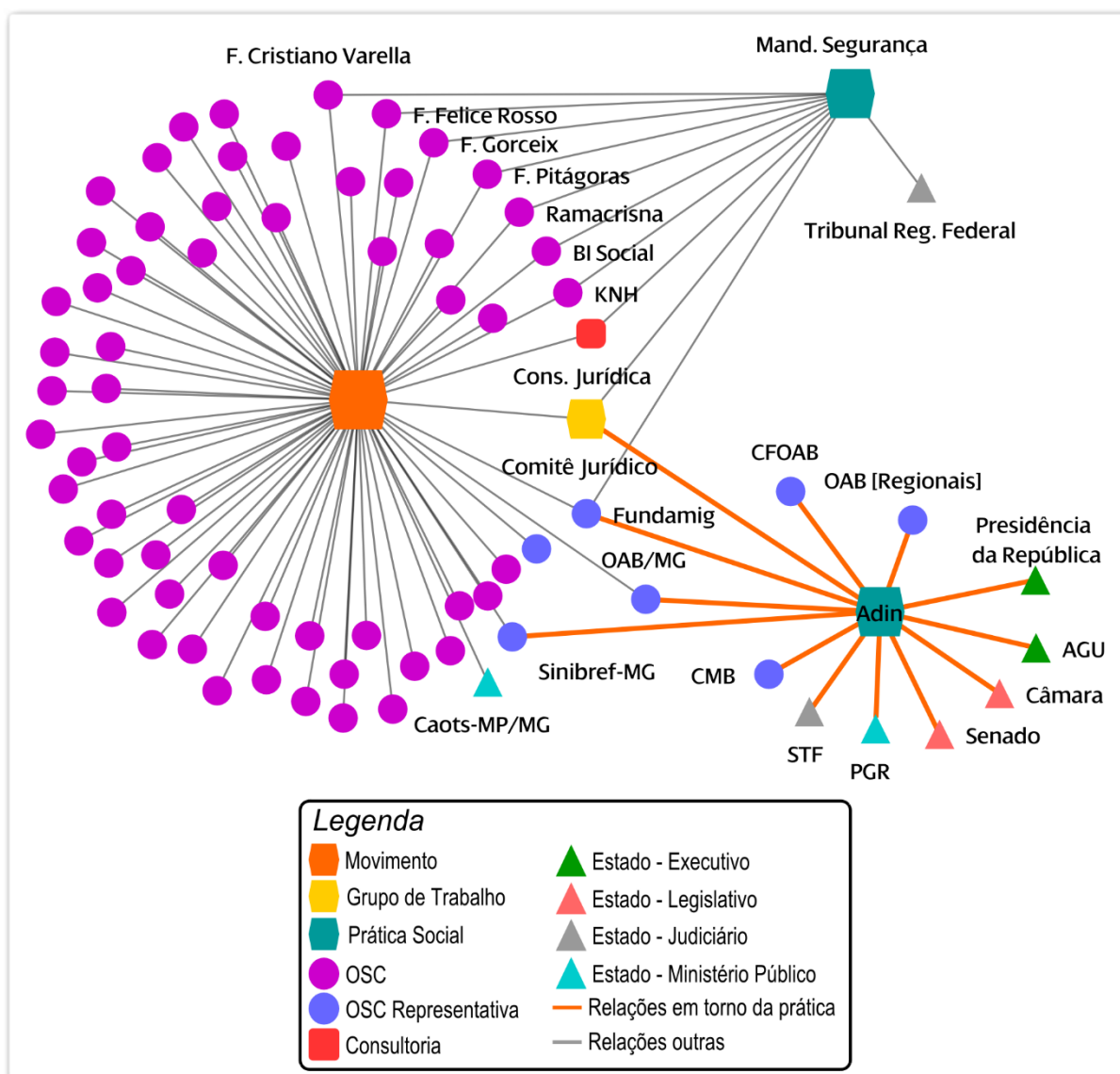
A Adin 4891, proposta pelo Conselho Federal da OAB, ainda será julgada pelo STF, em um contexto em que já foi evidenciado o conflito de lógicas institucionais nos argumentos do referido Conselho e dos entes do Estado, incluindo o presidente do Senado Federal, o presidente da Câmara dos Deputados, a Presidente da República e a Advocacia-Geral da União. Da parte do procurador geral da República, a procedência da Adin seria parcial, mas tão somente no que se refere aos limites temporais para a concessão dos benefícios tributários tratados pela Lei 12.101/2009 (arts. 31 e 32, §1º). Ainda, a Confederação das Santas Casas de Misericórdia busca adentrar nas discussões, como parte interessada na ação, o que pode sensivelmente alimentar as lógicas institucionais que estão postas até o momento, incluindo o fato de que, em junho de 2013, pouco antes do pronunciamento da PGR, a Medida Provisória 620 foi aprovada pela presidente Dilma Rousseff. A MP introduziu uma série de alterações na Lei 12.101/2009, refletindo a urgência e a relevância que as discussões em torno do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social vêm gerando nos últimos anos<sup>86</sup>.

Considerando os principais atores que se envolveram com a Adin deste o surgimento da ideia e de articulação junto à OAB, passando pela circulação que já ocorreu no sistema judiciário, evidencia-se na Figura 14 a configuração do campo organizacional do Movimento de Direito do Terceiro Setor. Nutrindo o envolvimento com a ação de inconstitucionalidade, o movimento continua seu trabalho institucional, principalmente mobilizando a sociedade civil para que se engaje e dê suporte à discussão da Adin. Nesse sentido, a Fundamig e outros integrantes do movimento vêm utilizando seus canais de comunicação institucional, além de levarem a pauta para outras esferas de discussão, como seminários e congressos. Mesmo com toda a movimentação no campo, esse pode ser um processo moroso, haja vista que se encontram em aberto o julgamento da Adin 4480 proposta em outubro de 2012 pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino e o da Adin 2028 proposta pela Confederação Nacional de Saúde em 1998, sendo que ambas também se amparam na lógica da imunidade tributária e tratam de condições de certificação das entidades beneficentes de assistência social.

---

<sup>86</sup> Essa discussão sobre a MP será retomada no capítulo 7 (p. 167).

Figura 14 - Configurações do campo em torno da Adin



Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da pesquisa.

Particularmente, as discussões sobre a Adin e o mandado de segurança, este último abordado na seção anterior, mostraram como lógicas são consubstanciadas em cursos de ação que seguiram por vias jurídicas, envolvendo distintas formas de trabalho institucional. No caso do mandado de segurança, observam-se dinâmicas no campo organizacional circunscritas ao Movimento de Direito do Terceiro Setor e à atuação da Fundamig na defesa do interesse de seus associados. No caso da Adin, embora seu intento tenha surgido neste movimento, consecutivas transferências e edições conduzem a ideia por distintos campos organizacionais, envolvendo uma rede complexa de grupos de interesse, alinhados, em princípio, pela discussão mais ampla da (in)constitucionalidade da Lei 12.101/2009.

## 6. PLATAFORMA POR UM NOVO MARCO REGULATÓRIO PARA AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

---

No mesmo período de surgimento do Movimento do Terceiro Setor, destaca-se outra iniciativa, a Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil. Em agosto de 2010, ante o contexto das eleições presidenciais, um grupo representativo de organizações e de movimentos definiu uma agenda comum, apresentada como carta-manifesto aos candidatos à Presidência da República, a qual expressava uma lógica institucional reivindicatória: uma política de Estado com “instrumentos e mecanismos que assegurem a autonomia política e financeira das OSCs para o fomento à participação cidadã, no sentido de contribuir para a radicalização da democracia e a revitalização de processos contemplando instrumentos deliberativos e de controle social” (Plataforma, 2010, p. 1).

A Plataforma estabeleceu sua lógica de intervenção, inicialmente, das discussões entre as OSCs integrantes do grupo gestor do Projeto Marco Regulatório (PMR), que já operava desde 2007. Os candidatos José Serra e Dilma Rousseff assumiram o compromisso de, junto com a Plataforma, discutir e priorizar uma agenda para o aprimoramento do marco regulatório. Com a eleição da presidente Dilma Rousseff, que assumiu o cargo em janeiro de 2011, era esperado o início das interlocuções com o Governo Federal (Plataforma, 2011a, d).

Esse foi o momento da Plataforma estabelecer seu *grupo facilitador*, incumbido de mediar o diálogo entre a sociedade civil e o governo. Muitas das OSCs que já compunham o grupo gestor do PMR foram aquelas que assumiram a liderança da Plataforma: Fundação Grupo Esquel Brasil (FGEB), Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE), Cáritas Brasileira, e Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST). A essa primeira formação, somaram-se outras OSCs de natureza representativa, de modo que a Plataforma se encontrava estruturada para oferecer uma pronta resposta à esperada interlocução com o Governo Federal.

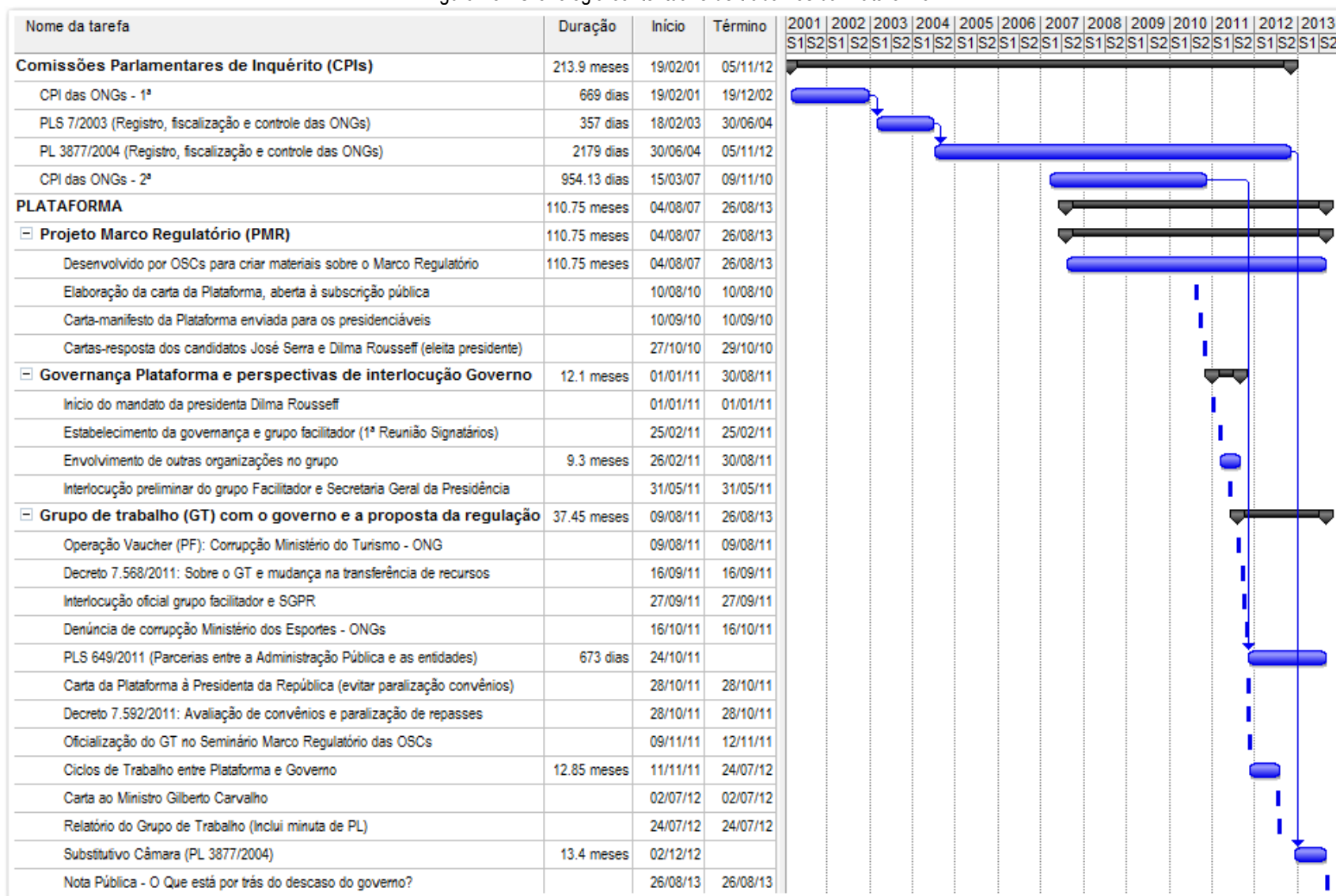
Esse era apenas o início de um trabalho institucional que visava ao aprimoramento do marco regulatório. Tendo como referência a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das ONGs, iniciada em 2001, a Figura 15 apresenta eventos-chave contextuais e alguns dos trabalhos desenvolvidos pela Plataforma. O estudo foca nas interações principalmente com o Poder Executivo. Ante o amplo período coberto<sup>87</sup>, que vai até 2013, recomenda-se o retorno a esta cronologia, sempre que necessário, para a compreensão longitudinal das ações, muitas delas desenvolvidas paralelamente.

---

<sup>87</sup> O movimento está em atividade atualmente (2014). Para recorte temporal, necessário à conclusão deste estudo, considerou-se o mês de agosto de 2013, em que se destaca a nota pública da Plataforma: “Marco regulatório das organizações da sociedade civil e o controle da corrupção: O que está por trás do descaso do governo?” (Plataforma, 2013). Este alinha-se com o recorte temporal do Movimento do Terceiro setor, em julho de 2013.



Figura 15 - Cronologia contextual e de trabalhos da Plataforma



Fonte: Elaborada pelo autor, principalmente, a partir de atas de reuniões, além de entrevistas, informativos e notícias da imprensa. Algumas datas podem ser aproximações.



## 6.1 Contexto: CPIs, carência de políticas de fomento e a insegurança jurídica das OSCs

---

Em 2010, embora o marco regulatório das organizações da sociedade civil acumulasse extensa legislação, dispositivos e processos<sup>88</sup>, seu teor vinha sendo questionado. O Movimento de Direito do Terceiro Setor, como explorado no capítulo anterior, engajou-se principalmente com o questionamento da Lei 12.101/2009 e seus impactos negativos na certificação de entidades beneficentes de assistência social. Esse era um dos temas que, dentre tantos aspectos regulatórios, vinha sendo objeto de debate no campo da sociedade civil.

Não bastasse a complexidade normativa do marco regulatório, também eram apontadas ineficiências quanto aos mecanismos de acesso a recursos do Estado pelas organizações de interesse público. Por sua vez, os mecanismos que sustentam as relações formais entre as OSCs e o Estado (convênios, termos de parceria, certificações etc.) não raro apresentavam-se permeados de insegurança jurídica.<sup>89</sup> Sobre este último aspecto, parte-se do princípio que haverá estabilidade nas relações jurídicas com a administração pública (JusBrasil, 2013, p. 1). Todavia, muitas vezes, as OSCs se viam envolvidas em situações materialmente e moralmente prejudiciais, decorrentes do desfazimento arbitrário de atos ou leis por entes do Estado (Durão, 2011; Gife, 2009).

O episódio de concessão fraudulenta do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas), revelado em 2008, teve significativa repercussão e levou a opinião pública a questionar a atuação das organizações tachadas de “pilantrópicas”. Nessa mesma década, também ocorreram duas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) instauradas pelo Senado Federal para apurar irregularidades envolvendo ONGs. Ante as CPIs, concepções das ONGs enquanto instrumentos de corrupção foram enfatizadas pela imprensa e pela opinião pública, fragilizando a credibilidade de significativo contingente de organizações perante a sociedade, ainda que na prática se tratavam de casos mais isolados e que, geralmente, tinham interface com a estrutura do Estado (Azevedo, 2007; Martins, 2008).

A primeira CPI conduzida pelo Senado durante cerca de dois anos – de fevereiro de 2001 a dezembro de 2002 – objetivou apurar denúncias veiculadas na imprensa referentes à

---

<sup>88</sup> Para detalhes e/ou histórico da legislação, consultar capítulos 2 e 3.

<sup>89</sup> “O princípio da segurança jurídica [...] impede a desconstituição injustificada de atos ou situações jurídicas, mesmo que tenha ocorrido alguma inconformidade com o texto legal durante sua constituição. Muitas vezes o desfazimento do ato ou da situação jurídica por ele criada pode ser mais prejudicial do que sua manutenção, especialmente quanto a repercussões na ordem social” (JusBrasil, 2013, p. 1).

atuação irregular de ONGs, principalmente daquelas que lidavam com questões ambientais e indígenas na Amazônia (Senado Federal, 2002). Quanto ao relatório final da CPI, a Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (Abong) observa:

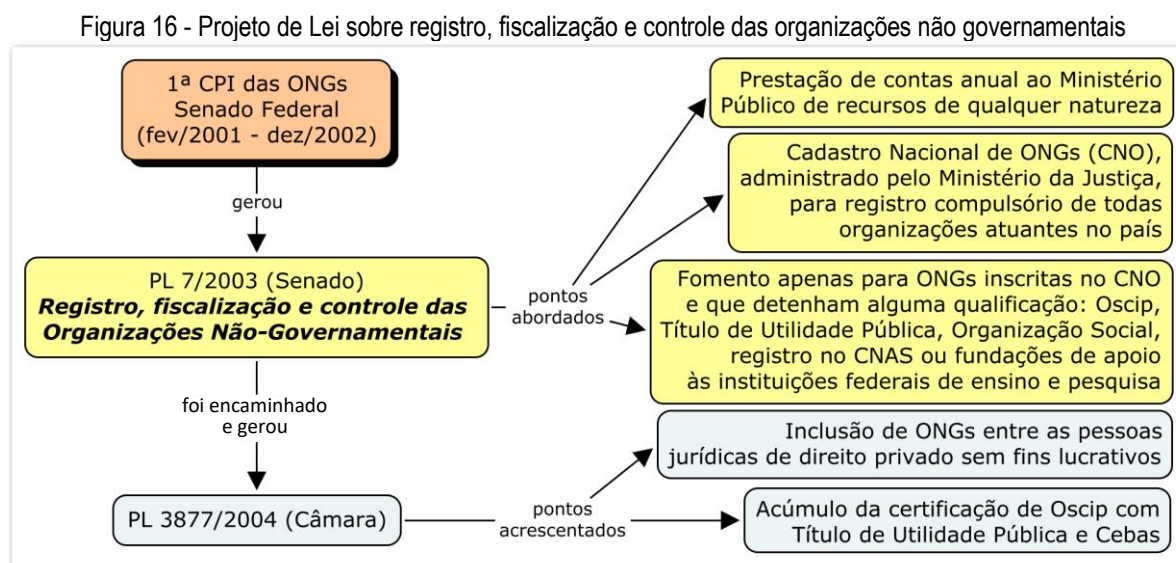
Analisando o relatório, vê-se que não há nenhuma conexão entre os casos investigados pela CPI. Nota-se, ainda, que algumas das denúncias feitas às organizações se deviam a situações que não possuíam ligação direta com o fato de serem associações ou fundações. Pelo contrário, envolviam outros atores e até mesmo concepções de políticas públicas governamentais que utilizam as ONGs como prestadoras de serviços públicos, que faz com que haja distorções com relação ao repasse de recursos públicos às ONGs por meio de convênios. [...] Em linhas gerais, o relatório apresenta uma visão parcial, reduzida e distorcida a respeito das ONGs. Mesmo assim, conclui que esse universo “enorme e variado, em sua maioria esmagadora, atua legalmente, de boa fé e presta bons serviços” (Abong, 2003, p. 1).

Em março de 2007, após novas denúncias na mídia sobre transferências irregulares de recursos do Governo Federal para ONGs supostamente “partidárias”, foi instaurada outra CPI. Consta no requerimento da CPI o propósito de apurar “a liberação, pelo Governo Federal, de recursos públicos para organizações não-governamentais - ONGs - e para organizações da sociedade civil de interesse público - OSCIPs, bem como a utilização, por essas entidades, desses recursos e de outros por elas recebidos do exterior” (Senado Federal, 2007, p. 1). A CPI terminou em novembro de 2010, mais de três anos após sua instauração. Em nota sobre essa CPI, a Abong comenta:

Ao contrário da intensa cobertura que a CPI recebeu quando foi instalada, seu fim não mereceu muito destaque. Muito provavelmente porque a conclusão a que chegou seu relatório, que não encontrou indícios de irregularidades em repasses feitos às organizações ligadas ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, o MST, principal alvo da CPI, não foi considerada midiática. [...] Infelizmente, a CPI das ONGs nada tem a ver com uma tentativa de controle social ou de intensificação de instrumentos de transparência, o que também defendemos. [...] Acreditamos que a constituição de um marco legal para as organizações da sociedade civil é um passo fundamental para estabelecer a transparência nas relações com o Estado e o acesso a recursos públicos. Esta sim é uma forma de garantir que organizações sérias, que atuam de forma legítima e socialmente referendada, possam continuar com seu trabalho pela efetivação de direitos e pelo fortalecimento da democracia. (Abong, 2010a, p. 1, grifo nosso).

Ambas as CPIs produziram minutas de projetos de lei (PL) sobre a regulação das organizações da sociedade civil (Senado Federal, 2002, 2010). Não obstante, enquanto a segunda CPI foi encerrada por decurso de prazo e teve sua minuta de PL e relatório arquivados, tramitava desde a primeira CPI um projeto sobre registro, fiscalização e controle das

organizações não governamentais. Aprovado no Senado, o PL 7/2003 foi remetido à apreciação da Câmara dos Deputados, passando a tramitar como PL 3.877/2004<sup>90</sup>. Tendo em vista que a sociedade civil buscava um marco regulatório sobre relações transparentes com o Estado, mecanismos de acesso a recursos e maior autonomia de atuação em causas de interesse público, o PL 3.877/2004 sugeria certo desalinhamento com essa lógica, visto seu teor de tutela do Estado sobre as atividades das OSCs (Figura 16).



Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de documentos diversos (Câmara dos Deputados, 2004, 2013, Senado Federal, 2003, 2013). Situação do PL em dezembro de 2010.

Esse contexto, que envolvia desde as fragilidades e as inseguranças jurídicas trazidas pela legislação atual, passando pelas CPIs e pelo disciplinador PL 3.877/2004, até a criminalização exacerbada das OSCs perante a opinião pública, abriu janelas de oportunidade para a mobilização de grupos da sociedade civil. Àquela época, já existiam propostas de discussão da regulação elaboradas por OSCs reconhecidas no cenário nacional (p. ex. Abong, 2007, 2009; Cáritas, 2009; FGEB, 2008, 2010b, Gife, 2006, 2009). Ante a eleição presidencial de 2010, os elementos para a formação da Plataforma estavam postos.

Como evidencia o Quadro 21, inicialmente, circularam intentos dispersos de intervenção no marco regulatório, os quais foram dando lugar a consensos entre OSCs das mais diversas origens e filosofias. A lógica que emergiu desse processo se consolidou na cartamanifesto da Plataforma, encaminhada para os candidatos à Presidência da República.

<sup>90</sup> Para acesso objetivo a conceitos jurídicos e a trâmites legais, ver Quadro 2 (p. 23) e Quadro 11 (p. 67).

Quadro 21 - Circulação de ideias de intervenção no Marco Regulatório e estabelecimento da Plataforma

<i>Visão Gife do Marco Legal do Terceiro Setor</i> (Carta de Curitiba) 26/05/2006	“Em que pesem os avanços, o Brasil ainda carece de uma legislação abrangente, coerente e moderna para o terceiro setor. Uma legislação que efetivamente favoreça o investimento social privado, canalizando a criatividade, energia e recursos de pessoas e organizações de origem privada em prol do interesse público. Uma legislação, enfim, que instigue e facilite a atuação de todos aqueles que possam somar forças na construção de uma sociedade mais justa e sustentável” (Gife, 2006, p. 2).
<i>Um Novo Marco Legal para as ONGs no Brasil</i> Abong 07/2007	“[...] a idéia central de construir um marco legal relaciona-se profundamente à definição de uma identidade política e jurídica que ajude a diferenciar o que são entidades sem fins lucrativos das demais formas associativas existentes. Para a Abong, o que está em questão é a definição em torno do que é ser sem fins lucrativos e ter sua atuação voltada para um fim público, isto é, não pautado pelo lucro, nem de caráter governamental. Dentro disso, há disputas sobre qual o efetivo papel da sociedade civil e quais as compreensões sobre a natureza de relação entre sociedade e Estado, acesso a recursos públicos, dentre outros temas importantes para a democracia” (Abong, 2007, p. 5).
<i>Direito e Controle Social</i> Cáritas Brasileira 11/2009	“[...] um grande desafio posto à rede [Cáritas] e que demandou uma participação mais expressiva foi a Articulação do Marco Regulatório (AMR), frente contra a criminalização das organizações sociais e a favor de uma legislação de reconhecimento diferenciado dessas organizações sociais” (Cáritas, 2009, p. 71).
<i>Projeto e Fórum Marco Regulatório</i> Grupo de OSCs 07/04/2010	“O projeto Marco Regulatório, gerido por oito instituições [posteriormente somariam onze], dentre elas a Fundação Esquel Brasil e o Instituto C&A [...], iniciou neste mês a produção de pesquisas sobre autorregulação e identidade do setor das organizações sem fins lucrativos, e sobre a legislação internacional aplicada a ele. O projeto surgiu [...] com o propósito de fortalecer as organizações sociais por meio da construção coletiva e participativa de um novo marco regulatório. [...] Outra ação do projeto desenvolvida em paralelo é a criação de um fórum de discussão na internet. [...] Assim que os estudos [...] forem concluídos, o projeto os disponibilizará no fórum eletrônico de discussão. A ação visa possibilitar que os conteúdos levantados sejam apreciados por instituições da sociedade civil organizada e que esta possa encaminhar sugestões. [...] Com as versões finais das pesquisas, o grupo gestor do projeto elaborará uma proposta de marco regulatório para o terceiro setor que altere a legislação nacional” (Instituto C&A, 2010, p. 1-2).
<i>Plataforma</i> Grupo de OSCs 04/2011	“[...] desde 2007, havia sido constituído, dentro do Projeto de Reforma do Marco Regulatório (instituído e gerenciado pela Fundação Esquel), um comitê gestor formado por grupo de entidades que estava discutindo temas de legislação e regulação das OSCs e de movimentos sociais. Neste grupo, ao longo do tempo foram sendo observados vários consensos e convergências que eram subscritas por entidades tão dispares como o MST e a Pastoral da Criança (passando por ABONG, GIFE etc.). Decidimos então preparar um documento onde tentaríamos consolidar tais posições de convergência. [...] O documento foi então transformado na ‘Plataforma para a Construção de um Novo Marco Regulatório para as OSCs’. Esta Plataforma foi tornada pública e aberta a adesões de entidades singulares ou redes e fóruns da sociedade civil. O documento foi encaminhado aos candidatos presidenciais e obtivemos compromissos firmes do então candidato José Serra e da atual Presidenta, Dilma Rousseff. O processo de adesão continua aberto e se amplia a cada dia; na atualidade podemos afirmar que estamos conseguindo formar a maior e mais ampla coalizão já obtida no campo das OSCs” (Sant’Ana, 2011, p. 3).

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de documentos diversos.

Como consta do fluxo apresentado no Quadro 21, o Projeto Marco Regulatório, cumulativamente, reuniu em seu grupo gestor OSCs que apresentavam um histórico de ação em relação ao marco regulatório, de modo a nutrir seu objetivo de “fortalecer as entidades da sociedade civil por meio da construção coletiva e participativa de um novo marco regulatório

adequado, que incentive e favoreça a inserção das entidades nos processos de construção da democracia e do desenvolvimento sustentável do País” (FGEB, 2011b, p. 1). A concepção da Plataforma e de sua lógica institucional refletiram conquista conexa a esse projeto e a seus membros. Inclusive, chegar a um alinhamento entre lógicas que fundamentam a ação de OSCs das mais diversas, demandou significativo trabalho institucional no âmbito interno do próprio grupo gestor do PMR e, externamente, perante a sociedade civil e outros grupos de interesse.

Dentre as onze organizações do grupo gestor do Projeto Marco Regulatório, dez lançaram a Plataforma em agosto de 2010: FGEB, Abong, Gife, Cáritas Brasileira, MST, Pastoral da Criança, Fundação Avina, Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), Associação e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA) e Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES). O Instituto C&A, mesmo não estando à frente da Plataforma, continuou envolvido com o Projeto Marco Regulatório. Ele, a Pastoral da Criança e a Fundação Avina foram seus principais financiadores<sup>91</sup> (FGEB, 2011b; Plataforma, 2011g).

A carta-manifesto da Plataforma foi aberta para subscrição pública. Quando de sua entrega para os presidentes, em setembro de 2010, já contava com 18 redes e 74 organizações signatárias<sup>92</sup> (Plataforma, 2010). Em face dessa expressiva adesão de OSCs em pouco mais de um mês, a lógica institucional da Plataforma sugeria ser abrangente o suficiente para acomodar heterogêneas ideologias das plurais organizações da sociedade civil.

Em outubro de 2010, os candidatos José Serra e Dilma Rousseff manifestaram, por meio de cartas, que priorizariam em seus governos o aprimoramento do marco regulatório das organizações da sociedade civil.<sup>93</sup> Dilma Rousseff foi eleita presidente e iniciou seu mandato, em janeiro de 2011, com um compromisso que expressava o alinhamento de lógicas com a Plataforma:

---

<sup>91</sup> O Projeto Marco Regulatório foi instituído em 2007, tendo sido desenvolvidas ações que contribuíram para a consolidação da Plataforma, mesmo depois de seu lançamento. Destacam-se a realização de seminários, oficinas, criação de fórum de internet, além da produção e disseminação de relevantes estudos sobre *Auto-regulação e Transparência das ESFLs* (Raposo, 2010), *Identidade e classificação das entidades sem fins lucrativos no Brasil* (Ciconello, 2010), *Acesso a recursos públicos por pequenas instituições privadas sem fins lucrativos* (Melo; Rangel, 2010) e *Melhores Práticas Regulatórias Internacionais do Terceiro Setor* (Szazi; Paes, 2011).

<sup>92</sup> As adesões à Plataforma ocorreram inicialmente por meio do próprio fórum de internet do Projeto Marco Regulatório. Posteriormente, foi criado *website* dedicado a esse fim (<http://plataformaosc.org.br/adesoes/>). A relação nominal de OSCs envolvidas com o movimento está disponível no referido *website*.

<sup>93</sup> A Plataforma encaminhou a carta para todos os presidentes em 10/09/2010, ainda no primeiro turno das eleições. Apenas no segundo turno foram obtidas respostas. Em 27/10/2010, o candidato José Serra assim se manifestou: “Tenho defendido ao longo de toda minha vida pública a importância das parcerias e do trabalho conjunto com as OSCs. [...] Recentemente, nesta própria campanha, pude manifestar minha estranheza com o distanciamento que o Governo Federal interpôs entre as ações dos ministérios e as organizações. [...] Assim, quero manifestar meu apoio e compromisso com as questões apontadas na PLATAFORMA POR UM NOVO MARCO REGULATÓRIO PARA AS ORGANIZACOES DA SOCIEDADE CIVIL, especialmente quanto à adoção de uma política nacional que vise favorecer a independência, autonomia e sustentabilidade institucional das OSCs” (Serra, 2010, p. 1).

A “Plataforma por um novo marco regulatório para as Organizações da Sociedade Civil”, que li atentamente, nos propõe uma relação jurídica mais adequada entre o Estado e as OSCs, reconhecendo que, para cumprirem suas funções, as entidades devem ser fortalecidas sem que isso signifique reduzir a responsabilidade governamental, em um ambiente regulatório estável e sadio. Compartilho com vocês este mesmo entendimento e afirmo a disposição de, no nosso governo, aprofundar e estreitar as relações em torno de compromissos e projetos, balizados em políticas públicas que considerem as experiências e as realidades regionais. (Rousseff, 2010, p. 2).

Com a iminência de iniciarem as interlocuções com o novo governo e diante da necessidade de se fazer presente ante inúmeras OSCs que aderiram ao movimento apenas por seu *website*, era o momento de realizar a *1ª Reunião dos Signatários da Plataforma*, em fevereiro de 2011. A lógica a ser levada adiante pela Plataforma estava em pauta, juntamente com a necessidade de estabelecimento de um sistema de governança, tendo em vista que o movimento ainda guardava estrita conexão com a estrutura do Projeto Marco Regulatório.

## 6.2 Estabelecimento da governança da Plataforma e perspectivas de interlocução com o Governo Federal

---

Um sistema de governança<sup>94</sup> estabelece os princípios pelos quais organizações são estrategicamente dirigidas e holisticamente controladas de modo eticamente refletido, levando-se em conta os contextos em que atuam (Renz, 2007). Um complexo sistema organizacional se formou em torno da Plataforma, cuja direção estava distribuída entre os membros de distintas organizações e movimentos geograficamente dispersos, os quais compunham o grupo gestor do Projeto Marco Regulatório (PMR). O expressivo contingente de signatários também fazia parte desse sistema, demandando meios para que a Plataforma envolvesse e também prestasse contas para esses novos atores que passaram a integrá-la. Não bastasse, as interlocuções com o governo podiam ser iniciadas a qualquer instante, sendo necessário que o movimento estivesse suficientemente estruturado para oferecer uma pronta resposta.

Essa pauta foi tratada na *1ª Reunião dos Signatários da Plataforma*, em fevereiro de 2011. Os membros mais “antigos” buscaram homogeneizar as informações e fundamentar a lógica da Plataforma para aqueles que se envolviam, presencialmente, pela primeira vez. O trabalho desenvolvido até o momento seguia uma estratégia

[...] centrada no Executivo, porque dentro do legislativo existe um grau de ignorância muito grande associado a uma visão de criminalização das OSCs. Mas é importante considerar que o Código Civil vigente depois de 2002 estabelece mais normas obrigatórias do que o antigo de 1916 e, portanto há um aumento de grau de controle público sobre as atividades de organizações civis. (Plataforma, 2011d, p. 2).

Quanto às discussões sobre governança, os membros do grupo gestor do PMR juntamente com os signatários, decidiram consensualmente pela separação das estruturas e formação de um *grupo facilitador* específico da Plataforma incumbido de dar prosseguimento ao trabalho institucional do movimento e de mediar as interlocuções – e subjacentes lógicas – com o Governo Federal (Plataforma, 2011d).

Considerando as OSCs que já compunham o grupo gestor do PMR e outras que iniciavam o envolvimento direto com o movimento, foi constituído um grupo facilitador inicial,

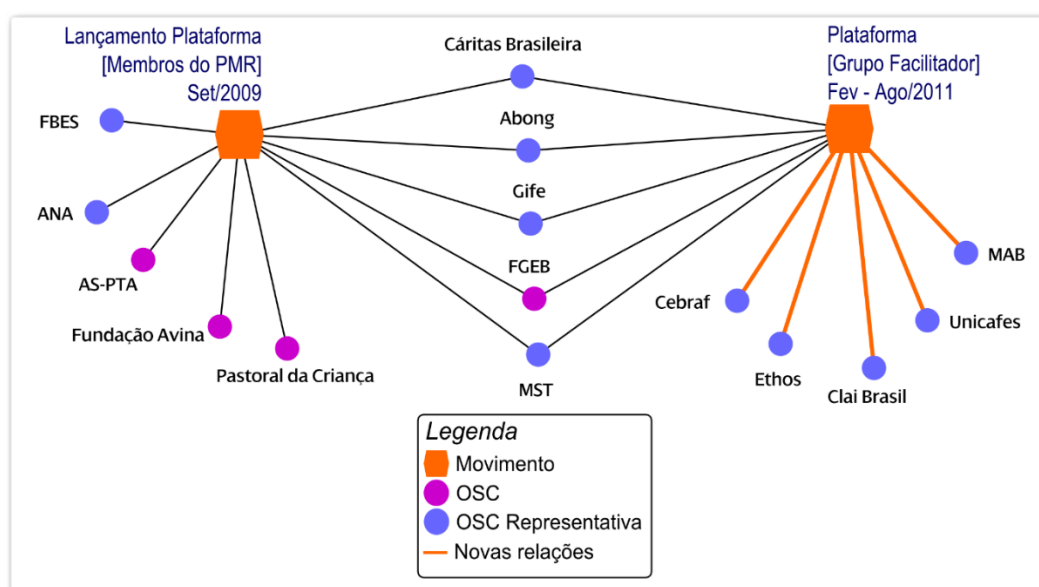
---

<sup>94</sup> Conforme Renz (2007), a “governança” vem sendo discutida principalmente na perspectiva de organizações lucrativas sob a insígnia de “governança corporativa”. Esse autor salienta que o conceito de “governança organizacional” é mais abrangente e apropriado para abordar o contexto de organizações da sociedade civil de maneira geral.

cujos membros eram: FGEB, Gife, Cáritas, MST e Abong, já integrantes do PMR. O grupo foi complementado por: Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes/Pastorais Sociais) e a Confederação Brasileira de Fundações (CEBRAF).

Num período que se seguiu à reunião dos signatários, outras OSCs se juntaram e somaram forças com movimento. Com a entrada do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social e o Conselho Latino Americano de Igrejas (CLAI), o grupo facilitador da Plataforma estava consolidado para avançar nas vindouras interlocuções com o Governo Federal (Figura 17)<sup>95</sup>.

Figura 17 - Formação do grupo facilitador da Plataforma



Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de documentos diversos (FGEB, 2011b; Plataforma, 2011a, c, d).

<sup>95</sup> Redes sociais são construídas por meio da relação destes atores, sendo que na configuração ilustrada nesta figura evidenciam-se relações estabelecidas somente entre OSC (em redes seguintes serão envolvidos outros atores, como o governo, consultores etc.). A tipologia de rede adotada neste estudo é conhecida como rede de *afiliação* ou rede *modo dois*. Redes desse tipo enfatizam a importância sociológica das afiliações dos atores às coletividades (Wasserman; Faust, 1994). As redes de afiliação têm com característica intrínseca a dualidade das relações, visto que “atores estão ligados a outros por suas afiliações com eventos, ao mesmo tempo em que eventos estão ligados pelos atores que são seus membros” (Wasserman; Faust, 1994, p. 295). Deste modo, torna-se desnecessário evidenciar relações específicas entre as organizações, pois, supõem-se que uma organização ligada a determinado movimento exerce, ao mesmo tempo em que recebe, influência das demais. Assim, as organizações podem: a) estar conectadas a diferentes movimentos ao mesmo tempo (PMR e Plataforma), o que as coloca na condição de relevantes intermediadoras de fluxos de informação ou outros recursos entre os movimentos; b) estar conectadas ao mesmo movimento representado em diferentes momentos do tempo. Nesta forma de representação, as relações anteriores (tempo 1) podem ser mantidas, sendo que novas relações são apresentadas em cor laranja (tempo 2).



Exceto pela FGEB, uma fundação que visa à articulação para o fortalecimento da sociedade civil, todas as OSCs do grupo facilitador, além nutrirem esse princípio, constituem-se em organizações representativas, sendo sua base composta por membros ou indivíduos, sobretudo nos movimentos MST e MAB, ou por outras pessoas jurídicas que se agregam em organizações “guarda-chuva”. Ao congregarem predominantemente organizações representativas em seu grupo facilitador, a Plataforma ampliou sua legitimidade perante a sociedade civil e sua capacidade de ação perante os entes do Estado.

Em maio de 2011, ocorreu um primeiro encontro extraoficial com o governo, no qual ficou claro quem estaria à frente das interlocuções: a Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR), órgão responsável por assessorar o Governo Federal e a presidente da República nas relações com as organizações da sociedade civil (SGPR, 2013). Consta do Quadro 22 alguns dos aspectos debatidos nesta interlocução preliminar, que inclusive contou com participantes da sociedade civil não restritos ao grupo facilitador da Plataforma, como a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Ainda assim, a CNBB se fez representar diretamente na Plataforma por intermédio da Cáritas Brasileira, organização que a ela se ligava.

Quadro 22 - Perspectivas de interlocução com o Governo Federal

<p>Ata da 1ª reunião do Grupo Facilitador da Plataforma com o Governo Federal 31/05/2011</p>	<p>“O Ministro Gilberto Carvalho fez a abertura reafirmando o comprometimento do governo com a Plataforma [...]. Neste momento estão levando à frente o processo de sensibilização interna do governo para identificar pessoas que possuem sensibilidade com o assunto para, posteriormente, formarem um GT [grupo de trabalho] interno para [...] fazer um nivelamento dos problemas identificados e do próprio diagnóstico da situação. Em nome da Plataforma, a FGEB enfatizou que, para se trabalhar a questão da regulação, é preciso ter: 1. Política de Fomento para as OSCs; 2. Melhorar e mudar o entendimento nos vários níveis do governo sobre a legislação existente; 3. Diretrizes para melhorar a atuação da sociedade civil brasileira nas questões democráticas; 4. Ambiente menos hostil para as OSCs. [...] A respeito da regulação Gilberto acredita que é possível avançar bastante na área infra-legal sem mudar leis. Esclareceu que a cultura atual dos gestores públicos foi formada pelo medo em responder a processos administrativos sem apoio posterior por parte do governo. Observou a necessidade de mudança da regulação atual, pois é sentida por ambos os lados, sociedade civil e governo. Dom Dimas [Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB] salientou que não se pode ficar somente na área infra-legal, tem que se usar o trabalho “de formiguinha” de cada organização para fazer força no Congresso para alterar as leis que se considerarem importantes e necessárias [...]. Maria Victória [Chefe de Gabinete da SGPR] informou que a comissão será institucionalizada através de Portaria [...]. Maria Victória solicitou um prazo de 3 semanas para que o governo possa fazer as consultas internas e elaborar a proposta de governo para o funcionamento da comissão. Sugeriu também que neste período mantivéssemos diálogo direto” (Plataforma, 2011a, p. 2-5).</p>
<p>Ata de reunião do Grupo Facilitador da Plataforma 08/09/2011</p>	<p>“Membros do Comitê têm tido contato frequente com a SGPR e sabem que há movimentação da parte do governo (SGPR, MJ, MDS); a Comissão vai sair, só não está claro em que condições. A preocupação é sermos surpreendidos com pacote pronto, que não leve em conta nossas reivindicações”. Naquele momento, “criminalização das ONGs e crise de imagem alimentada pela mídia angustiam a todos, especialmente à ABONG que se vê diretamente atingida em razão do próprio nome. Entende-se que esse clima tenha afetado o ânimo de cooperação da SGPR com a Plataforma”. (Plataforma, 2011e, p. 1).</p>

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de documentos diversos.

Conforme mencionado pelo governo na reunião de maio de 2011, seriam consideradas três semanas até que houvesse a mobilização interna necessária para o início dos trabalhos, os quais seriam oficializados em portaria governamental. Essas três semanas se tornaram três meses, quando então os membros do grupo facilitador se reuniram, em 8 de setembro, para refletirem sobre as perspectivas de interlocução com o Governo Federal. No dia 16 de setembro, uma semana após a reunião da Plataforma, o tão esperado grupo de trabalho com o Governo Federal foi oficialmente instituído pelo Decreto 7.568/2011:

Art. 5º Fica instituído Grupo de Trabalho com a finalidade de avaliar, rever e propor aperfeiçoamentos na legislação federal relativa à execução de programas, projetos e atividades de interesse público e às transferências de recursos da União mediante convênios, contratos de repasse, termos de parceria ou instrumentos congêneres.

Art. 6º O Grupo de Trabalho previsto no art. 5º será constituído por representantes dos seguintes órgãos e entidades:

I - Secretaria-Geral da Presidência da República, que o coordenará; II - Casa Civil da Presidência da República; III - Controladoria-Geral da União; IV - Advocacia-Geral da União; V - Ministério da Justiça; VI - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; VII - Ministério da Fazenda; e VIII - sete entidades sem fins lucrativos com atuação nacional” (Brasil, 2011b, arts. 5º e 6º).

Dois dos artigos do decreto mencionavam o grupo de trabalho, que seria composto por órgãos do Estado e OSCs, ambos contando com sete representantes cada. As OSCs deveriam também apresentar atuação nacional e seriam indicadas pelo Ministro de Estado, chefe da SGPR, que também era responsável por estabelecer a dinâmica de funcionamento do grupo de trabalho. Após essas designações, as atividades deveriam ser concluídas em até noventa dias, em conformidade com o disposto no decreto. Quanto aos demais artigos, já não era surpresa: era um pacote pronto, a ser aberto na próxima seção.

### 6.3 Concretização de grupo de trabalho com o Governo Federal e a proposta do marco regulatório

---

O Decreto 7.568/2011 instituiu um grupo de trabalho (GT) entre representantes do governo e das OSCs. Um grupo de trabalho é constituído por atores que tanto se veem quanto são vistos por outros como uma entidade social designada para realizar atividades específicas, sendo ligados a outros sistemas sociais mais amplos (p. ex. órgãos, organizações, comunidades, setores ou movimentos). Os membros do grupo de trabalho – até certo grau – dependem uns dos outros para realizar suas atividades, ao mesmo tempo em que necessitam gerenciar relacionamentos externos, tendo em vista o impacto dessas atividades nos sistemas sociais em que se integram (Langfred; Shanley, 2001).

A menção ao grupo de trabalho com o governo já constava desde a carta da Plataforma enviada para os candidatos à Presidência da República. Nutria-se estabelecer:

[...] um Grupo de Trabalho composto por representações das OSCs e dos diversos segmentos estatais, que possam abranger a diversidade de temas e interesses na esfera pública, sob liderança da Secretaria da Presidência da República, com forte envolvimento da Casa Civil, com o objetivo de elaborar, no prazo máximo de um ano, uma proposta de legislação que atenda de forma ampla e orgânica, os tópicos aqui colocados. (Plataforma, 2010, p. 1)

Reciprocamente, a presidente Dilma Rousseff, então candidata, havia assegurado:

[...] assumo o compromisso, se tiver a honra de ser eleita Presidente, de constituir um Grupo de Trabalho, composto por representações das OSCs e do governo, que possam expressar a diversidade de temas e interesses na esfera pública, sob liderança da Secretaria Geral da Presidência da República, com o objetivo de elaborar, com a maior brevidade possível, no prazo máximo de um ano, uma proposta de legislação que atenda de forma ampla e responsável, as necessidades de aperfeiçoamento que se impõem, para seguirmos avançando em consonância com o projeto de desenvolvimento para o Brasil, o combate à desigualdade social e o interesse público (Rousseff, 2010, p. 2).

As atividades levadas a cabo por grupos de trabalho podem ser das mais diversas naturezas, assim como as próprias denominações que recebem (Langfred; Shanley, 2001). No caso da Plataforma, já havia sido criado um grupo facilitador interno, composto por dez OSCs. O trabalho precípua deste grupo era a mobilização da sociedade civil em relação à causa do movimento e o estabelecimento de interfaces e alinhamentos de lógicas com o governo. Quanto ao novo grupo de trabalho estabelecido pelo Governo Federal, pouco se sabia sobre o que estava

por vir, a não ser o que informava o Decreto 7.568/2011 sobre o número de integrantes (sete de cada lado) e que sua finalidade seria “avaliar, rever e propor aperfeiçoamentos na legislação federal relativa à execução de programas, projetos e atividades de interesse público e às transferências de recursos da União mediante convênios, contratos de repasse, termos de parceria ou instrumentos congêneres” (Brasil, 2011b, art. 5º).

Quanto à surpresa do pacote pronto, o Decreto 7.568/2011 tratava primariamente não do grupo de trabalho, mas de alterações em normas de transferências de recursos da União mediante convênios, contratos de repasse e termos de parceria. Embora o termo de parceria remeta a repasses apenas para organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip), os convênios abrangem tanto organizações sem fins lucrativos quanto entes da administração pública estadual, distrital ou municipal. Já os contratos de repasse referem-se às transferências para as organizações mediante agente financeiro público federal, mandatário da União. Exceto pela condição comum de que todos os instrumentos de repasse de recursos públicos agora deveriam ser assinados pelo ministro de Estado ou dirigente máximo da entidade pública federal concedente, muitos dos elementos introduzidos pelo novo decreto focaram nas relações com as OSCs (Brasil, 2011a, arts. 1º ao 4º):

- A celebração de convênio ou termo de parceria deverá ser precedida de chamamento público pelo órgão concedente.
- Organizações sem fins lucrativos devem comprovar ter desenvolvido, durante os últimos três anos, atividades referentes à matéria objeto que consta do chamamento público.
- Não serão celebrados convênios ou termos de parceria com organizações sem fins lucrativos que, em relações anteriores com a União, tenham apresentado algumas condutas: a) omissão de prestação de contas; b) descumprimento injustificado do objeto do acordo; c) desvio de finalidade na aplicação dos recursos recebidos; d) danos causados ao Erário; ou e) praticado outros atos ilícitos na execução do convênio, contrato de repasse ou termo de parceria.

Quando da promulgação deste decreto, em setembro de 2011, completava-se um ano desde que a Plataforma encaminhou a carta para os presidenciáveis e cinco meses desde o primeiro encontro com o governo, liderado pela SGPR (vide Quadro 22, p.136). Esperava-se, então, que o grupo de trabalho fosse formalizado por uma portaria, e não incorporado a uma

série de decisões já tomadas pelo governo sobre as relações com as OSCs. Os membros da Plataforma esperavam que o estava prescrito deveria ser tema de pauta.

O principal teor do Decreto 7.568/2011 não era sobre o grupo de trabalho, mas sim sobre medidas disciplinadoras ante o cenário de criminalização das ONGs que havia voltado à cena com a Operação Voucher da Polícia Federal. Realizada no dia 9 de agosto, cerca de um mês antes do decreto, a operação identificou esquema de desvio de recursos do Ministério do Turismo em convênio firmado com o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento de Infraestrutura Sustentável – IBRASI (Folha de S.Paulo, 2011, p. 1).<sup>96</sup>

Os trabalhos entre a Plataforma e o governo seriam preliminarmente iniciados ante esse clima, em reunião ocorrida no fim do mesmo mês em que o GT foi instaurado pelo Decreto 7.568/2011. Consta do Quadro 23 a síntese do que foi discutido.

Quadro 23 - Primeira reunião de interlocução com o Governo Federal após instalação do grupo de trabalho

<p>Ata de reunião do Comitê Facilitador com o Governo 27/09/2011</p>	<p>“Maria Victória, chefe de gabinete da SGPR, explicou que a Comissão proposta no decreto é resultado da negociação possível com os segmentos governamentais envolvidos. Considera que a partir dela é possível ampliar o debate sobre o marco regulatório, reunir subsídios e elaborar propostas para seu aperfeiçoamento. Com relação à composição da Comissão, que prevê a participação de somente sete membros titulares da sociedade civil, ponderou que será possível indicar suplentes e convidados, de modo a garantir a participação de todas as entidades membros do Comitê Facilitador e outros atores que tenham contribuições relevantes, da sociedade civil ou do governo [...]. Representantes da sociedade civil destacaram que o decreto tem elementos positivos, uma vez que propõe melhor controle sobre o uso de recursos públicos, além de maior responsabilização do governo em relação a eventuais atos impróprios envolvendo OSCs. Afirmaram, entretanto, que para corresponder às reivindicações da Plataforma é preciso avançar nas propostas de fomento, que não foram abordadas. Espera-se que o grupo de trabalho previsto no Decreto possa focar nisso seu trabalho, além de modificar os instrumentos e mecanismos de contratação entre OSCs e governos, uma vez que problemas de toda ordem têm complicado muito ou mesmo inviabilizado o trabalho de muitas organizações [...]. Maria Victoria apresentou a proposta de promover um seminário para ampliar o debate e a legitimidade das OSCs, junto à sociedade e ao próprio governo, aproveitando a ocasião para instalar oficialmente a Comissão.”</p>
--	---

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Plataforma (2011f, p. 1-2).

Os assuntos tratados na reunião também sugeriam a criação de um seminário para “celebrar” o início dos trabalhos entre o governo e a sociedade civil, assim como foi evidenciada flexibilidade em lidar como o quantitativo de OSCs que poderiam ser envolvidas no grupo de trabalho, já que o Decreto 7.568/2011 estabelecia, inicialmente, o limite de sete OSCs com representação nacional.

<sup>96</sup> Conforme relatado pela Folha de S.Paulo (2011, p. 1), foi estabelecido convênio entre o Ibrasi e o “Ministério do Turismo para capacitação profissional no Amapá. Ao todo, 37 pessoas foram presas na operação em Brasília, São Paulo e no Amapá, incluindo o então secretário-executivo do ministério, Frederico Silva da Costa, que estava na pasta desde 2003. As investigações, que começaram em abril deste ano, apontam que os R\$ 4 milhões do Ministério do Turismo que deveriam treinar pessoas no Amapá foram desviados por meio de todo o tipo de fraude, incluindo ONG de fachada, notas fiscais falsas e a convivência de funcionários públicos”.

Ante um início de interlocução entre Plataforma e governo, distante do idealizado, as sinalizações da última reunião com a SGPR sugeriam um recomeço. Todavia, nova denúncia de corrupção envolvendo o Ministério dos Esportes e ONGs ligadas ao PCdoB vieram à tona (Sousa, Y., 2011, p. 1). O então ministro Orlando Silva foi destituído do cargo, integrando-se ao rol de cinco Ministros de Estado, que em pouco mais de nove meses do governo da Presidente Dilma Rousseff, já haviam sido afastados do cargo por corrupção ou improbidades administrativas<sup>97</sup>. Começou a circular que um novo decreto, mais aterrador que aquele em que o GT foi criado, poderia surgir. Imediatamente, em 28/10/2011, a Plataforma se manifestou por meio de Carta Aberta à Presidente Dilma Rousseff:

O Decreto Presidencial n. 7.568, de 16 de setembro de 2011, a nosso ver, acerta em procurar estabelecer critérios legítimos para balizar decisões quanto ao estabelecimento de convênios com organizações da sociedade civil. Saudamos também o fato de que o Decreto institui Grupo de Trabalho composto por representantes de governo e da sociedade civil, destinado a reformular a legislação aplicada às Organizações da Sociedade Civil, cumprindo compromisso de campanha da Senhora Presidenta. Com grandes expectativas, estamos cooperando com a Secretaria Geral da Presidência da República para a realização de seminário internacional nos próximos dias 9 a 11 de novembro, em Brasília, quando será instalado o GT em reunião inaugural. Nesse contexto de união construtiva de esforços, nos surpreenderam notícias veiculadas pela mídia de que o governo federal estaria preparando novo decreto suspendendo todos os repasses para organizações não governamentais, a fim de proceder em determinado tempo a sua avaliação e cancelamento daqueles considerados irregulares. Tememos que a maioria das organizações sem fins lucrativos sejam penalizadas injustamente. Se o governo entende que é necessário organizar uma força tarefa para avaliar a qualidade dos convênios em vigência, poderia fazê-lo sem que fosse necessária a suspensão de repasses, o que pode causar graves problemas àquelas entidades que estão cumprindo regularmente suas obrigações. [...] Se juntarmos todas as denúncias contra ONGs publicadas na imprensa nos últimos 24 meses, as entidades citadas não passariam de 30, o que nos leva a crer que além de desnecessária, a suspensão generalizada de repasses poderia constituir medida arbitrária e de legalidade questionável, que criminaliza a sociedade civil organizada (Plataforma, 2011b, p. 1-2).

A manifestação da Plataforma e de outros segmentos da sociedade civil não foi suficiente para amenizar a situação e evitar a promulgação, em outubro, do Decreto 7.592/2011. O decreto suspendeu os repasses de todos os convênios entre Governo Federal e OSCs. Era o ápice da insegurança jurídica no momento em que o governo e a sociedade civil começavam a tentar se entender.

---

<sup>97</sup> Incluem-se o desligamento de Pedro Novais (Turismo), “após denúncias de irregularidades no uso de verbas oficiais quando exercia o mandato de deputado [...]”; Antonio Palocci (Casa Civil), por suposto enriquecimento ilícito; Alfredo Nascimento (Transportes), após suspeitas de superfaturamento em obras de rodovias; e Wagner Rossi (Agricultura), que usou jatinho de uma empresa privada que tinha contratos com o ministério”. (G1, 2011, p. 1-2).

No mês seguinte, com a confiança entre as partes fragilizada, ocorreu o lançamento oficial do grupo de trabalho por meio da realização do Seminário Internacional sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Constam no Quadro 24 as principais ideias que circularam no seminário. De maneira geral, observa-se que representantes do governo e da sociedade civil alinharam suas lógicas quanto à inadequação do convênio como instrumento para regular a relação de fomento com as OSCs. Outras discussões contemplaram a criação de mecanismos de acesso a recursos públicos e de instrumentos de controle social.

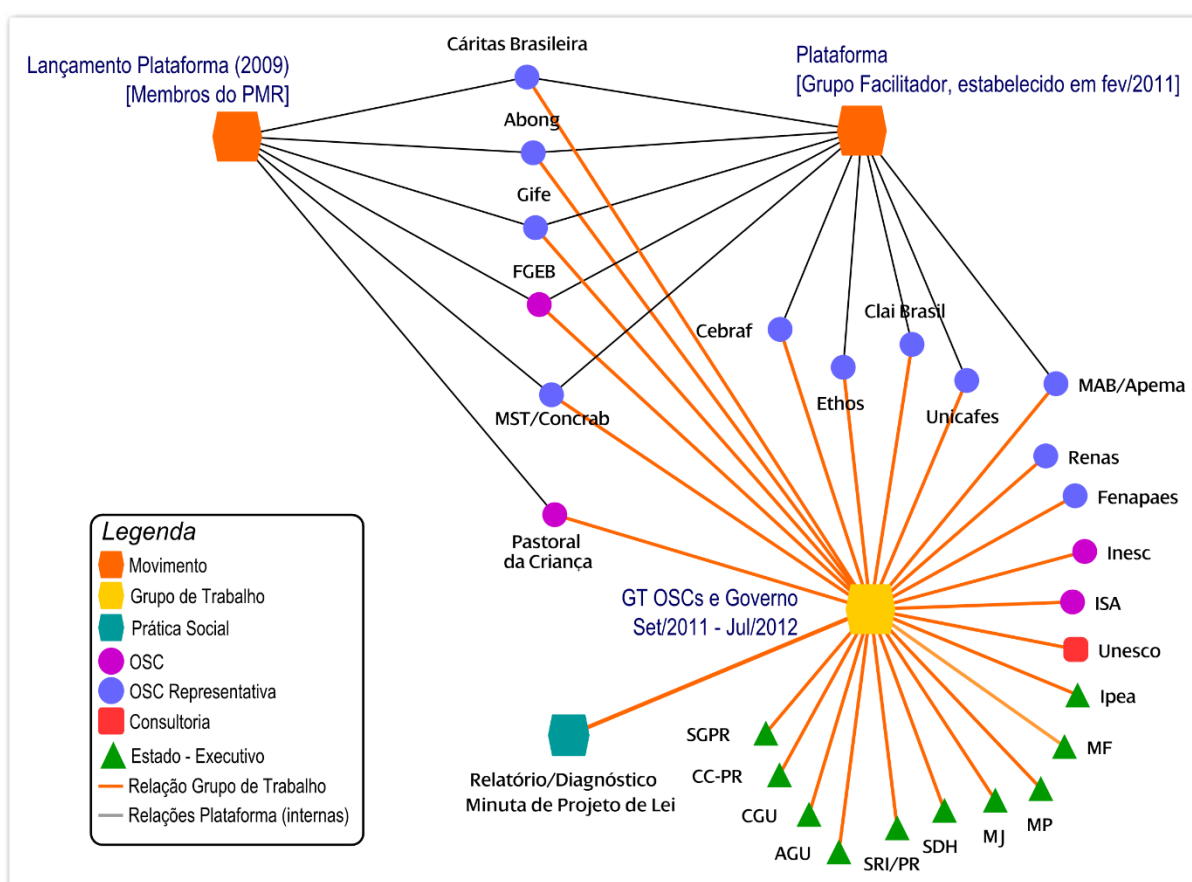
Quadro 24 - Circulação de ideias de aprimoramento do Marco Regulatório durante o seminário

Oficina: Fortalecimento Institucional	“[...] as organizações da sociedade civil (OSCs) precisam ser reconhecidas como berço da democracia e citou como desafio a regulamentação legal do acesso a recursos públicos. O grupo propôs o fortalecimento das organizações como política de Estado e não de governo; o reconhecimento da importância das organizações para a democracia e o direito ao acesso a recursos públicos e privados; criação de mecanismos de financiamento a recursos públicos; fomento à autorregulação das organizações; análise de legislação e experiências de outros países no que diz respeito à relação Estado e sociedade civil; criação de um sistema de prestação de contas padronizado e simplificado; e fortalecimento da capacidade técnica das organizações, entre outras propostas”.
Oficina: Acreditação e Reconhecimento	“[...] o mecanismo da acreditação precisa ser aprimorado, de forma a garantir segurança jurídica para o desenvolvimento do trabalho das organizações da sociedade civil com autonomia e transparência. O grupo citou como desafio a não existência de critérios claros de acesso e prestação de contas em relação aos recursos públicos. Entre as propostas dos integrantes da oficina estão a adequação da Lei das Oscips; a realização de um censo das OSCs, além de incentivo ao associativismo”.
Oficina: Contratualização	“[...] o repasse de recursos públicos às organizações da sociedade civil é legítimo e desejável e há consenso sobre o fato de que os convênios, da forma como estão hoje estabelecidos, são inadequados ao modelo de atuação das entidades no universo público não estatal. Além disso, o grupo vê a necessidade de se criar mecanismos mais transparentes de seleção das entidades para contratualização com o Poder Público que respeitem a heterogeneidade e a especificidade das entidades e seus projetos. Entre os desafios citados pelo grupo estão o respeito à diversidade das organizações; a garantia do respeito à liberdade de associação e de participação das entidades; além da segurança jurídica ao processo de contratualização, monitoramento de execução e prestação de contas. Como propostas, os integrantes da oficina citaram a criação de uma lei nacional que regule de forma mais sistêmica as contratualizações com as OSCs, União, estados, Distrito Federal e municípios; a criação de um mecanismo específico simplificado para repasses de menor valor, de forma a beneficiar entidades menores; além da criação de parâmetros e critérios de prestação de contas que possibilitem mais segurança jurídica às organizações”.
Oficina: Governança e Accountability	“[...] a reforma do marco regulatório deve fortalecer as organizações da sociedade civil criando, qualificando e integrando espaços de diálogo. Entre os desafios citados pelo grupo estão os mecanismos de prestação de contas, que devem ser úteis e fortalecer a legitimidade das OSCs; a construção de normas adequadas às realidades das organizações; a mudança no foco do controle, que deve estar nos resultados e não em aspectos burocráticos; o aprimoramento do acompanhamento dos projetos, tornando o controle um processo permanente, desde a escolha do parceiro; além do fomento à cultura de transparência. Como propostas, o grupo citou a definição de níveis diferenciados de regulação; a migração do foco de controle para os resultados, de forma dinâmica e permanente em todas as etapas do projeto, com a criação de mecanismos de gestão compartilhada; e a capacitação das organizações da sociedade civil para estimular a transparência e aperfeiçoar a prestação de contas”.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de SGPR (2011, p. 1-2).

O seminário serviu de base para a definição de um amplo diagnóstico e de uma agenda de trabalho entre os representantes da Plataforma e do governo. Como mencionado anteriormente, o governo possibilitou certa flexibilidade em lidar com o quantitativo de OSCs que poderiam ser envolvidas no grupo de trabalho, já que o Decreto 7.568/2011 estabelecia o limite de sete OSCs com representação nacional. Nessa perspectiva, tanto a Plataforma quanto o governo ampliaram a participação de seus respectivos participantes quando da instauração do grupo de trabalho, cuja estrutura consta da Figura 18.

Figura 18 - Grupo de trabalho e estruturação do campo organizacional da Plataforma



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de documentos diversos (FGEB, 2011b; Plataforma, 2011a, c, d; SGPR, 2012)

A Figura 18 ilustra as relações em torno do grupo de trabalho, mantendo a composição da Plataforma ao longo do tempo. As atividades do grupo de trabalho duraram dez meses, entre setembro de 2011 e julho de 2012. Da parte governamental, o Decreto 7.568/2011 já havia designado a participação de sete órgãos: Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR), coordenadora do GT, além da Casa Civil da Presidência da República (CC-PR), Controladoria-Geral da União (CGU), Advocacia-Geral da União (AGU), Ministério da Justiça (MJ),



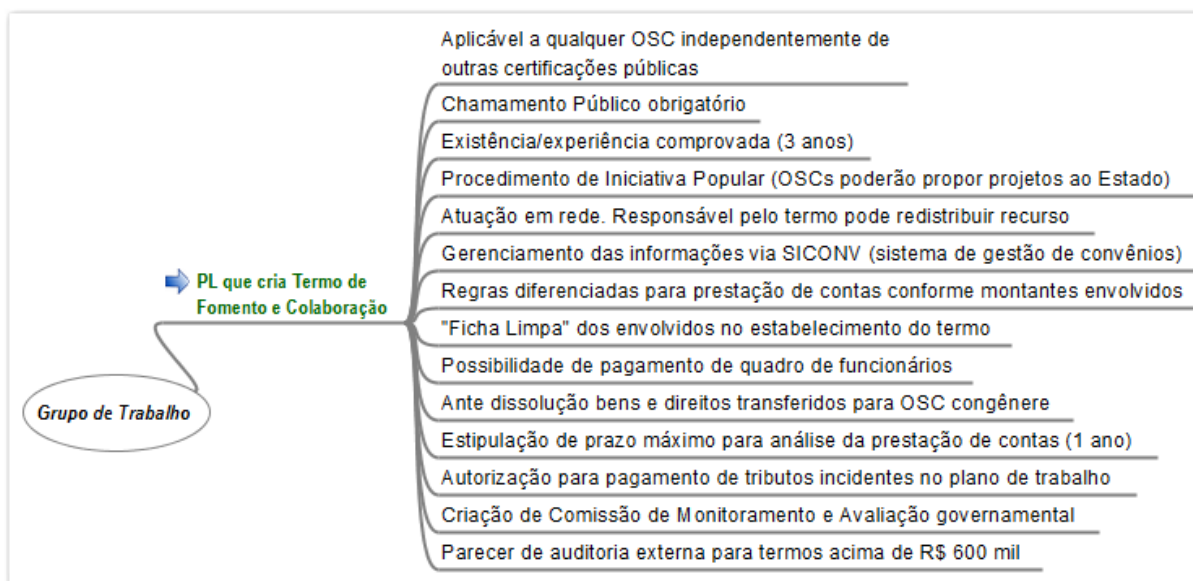
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e Ministério da Fazenda (MF). Além destes, foram envolvidos outros dois, totalizando oito órgãos governamentais: Secretaria de Relações Institucionais (SRI/PR) e Secretaria de Direitos Humanos (SDH). Ainda, a Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura (UNESCO) foi contratada pelo governo para prestar serviços de consultoria, sobretudo na sistematização das discussões do GT (SGPR, 2012).

Quanto às OSCs, ao todo eram quinze. Dentre as que lançaram a Plataforma, a Pastoral da Criança integrou-se ao grupo. Outras seis novas OSCs foram incluídas: Rede Evangélica Nacional de Ação Social (Renas), Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), Instituto Socioambiental (Isa), Federação Nacional das Apaes (Fenapaes), Associação de Proteção ao Meio Ambiente (Apema) e Confederação das Cooperativas da Reforma Agrária (Concrab). As demais OSCs eram aquelas que já compunham o grupo facilitador, sendo que deste grupo surgiram duas configurações peculiares: o Decreto 7.568/2011 estabelecia a participação de OSCs formais com representatividade nacional. O MST e o MAB, integrantes do grupo facilitador, não possuem formalidade jurídica e, portanto, suas participações no GT não seriam consideradas. Todavia, na prática, a partir do estrito relacionamento entre o MST e a Concrab e entre a Apema e o MAB, os interesses de ambos os movimentos mantiveram-se nas discussões (SGPR, 2012).

Com a apresentação do relatório final, em julho de 2012, encerraram-se as atividades do grupo de trabalho. O relatório foi publicado pelo governo sem ter havido consulta, revisão ou comentários dos membros participantes da sociedade civil. O próprio relatório iterava essa posição: “A síntese apresentada neste relatório, *de responsabilidade da Secretaria Geral da Presidência da República*, trata das principais questões detectadas pelo GT em termos de contratualização entre o Estado e as OSCs” (SGPR, 2012, p. 5, itálico nosso).

Constam do documento diversas propostas, sendo que a mais esperada era a minuta do projeto de lei sobre as “Relações de Fomento e Colaboração entre Estado e OSCs”. Os principais pontos dessa proposta estão indicados na Figura 19.

Figura 19 - Proposta de projeto de lei sobre a relação de fomento entre o Estado e as OSCs



Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de SGPR (2012).

Embora a proposta tenha sido bem aceita, seria necessário se tornar um projeto de lei para tramitar no congresso nacional. Projetos de Lei (PL) “são proposições destinadas a criar leis novas ou a alterar outras já em vigor” (Pacheco, 2013, p. 29). Conforme a Constituição Federal, a proposição de um PL “cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos<sup>98</sup> [na forma de iniciativa popular de leis]” (Brasil, 1988, art. 61).

A expectativa dos membros da Plataforma era a de que, ao término do grupo de trabalho, o Poder Executivo – representado pela Presidente – se empenharia em articular com o Congresso a aprovação do PL sobre as “Relações de Fomento e Colaboração entre Estado e OSCs” e, em decorrência, o pleiteado marco regulatório para as organizações da sociedade civil seria finalmente institucionalizado.

Em agosto de 2013, passados mais de um ano da conclusão do grupo de trabalho e ante distanciamento que novamente se estabeleceu entre OSCs e governo, a Plataforma lançou a nota pública: “Marco regulatório das organizações da sociedade civil e o controle da corrupção: O que está por trás do descaso do governo?” (Plataforma, 2013). Com base principalmente nesta nota, consta do Quadro 25 posições da Plataforma ante as interlocuções que se deram ao longo de quase três anos com o Governo Federal.

<sup>98</sup> A proposição por iniciativa popular é direcionada para a Câmara dos Deputados, sendo que o PL deve ser “subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”.

Quadro 25 - Circulação dos pleitos da Plataforma ao final dos trabalhos do GT e diante da inércia do governo

<p>Carta ao Ministro Gilberto Carvalho SGPR 2/07/2012</p>	<p>“[...] vimos por meio desta compartilhar nosso balanço dos resultados alcançados pelo GT até aqui, assim como nossas expectativas quanto à sua continuidade. [...] Avaliamos que os resultados [...] sistematizadas pela SGPR, constituem bases sólidas para seguirmos adiante no aperfeiçoamento das relações das OSCs com os governos [...]. Em relação à minuta de Projeto de Lei, principal produto desta etapa de trabalho, avaliamos que contempla os principais acúmulos e consensos sobre o aprimoramento da relação de contratação entre o poder público e as organizações da sociedade civil [...]. Preocupa-nos também a provável lentidão do processo legislativo, o que requererá, da parte do Governo, um esforço e um empenho extraordinários de atuação junto ao Congresso Nacional. Nesse sentido, sugerimos que o executivo encaminhe o PL ao legislativo em regime de urgência. [...] Com relação às perspectivas de futuro, consideramos essencial manter o Grupo de Trabalho em funcionamento, garantindo o canal de diálogo da nossa Plataforma com diferentes segmentos do governo. O compromisso que a Presidenta Dilma Rousseff assumiu com as organizações da sociedade civil não foi ainda totalmente cumprido, tendo ficado ainda muito a descoberto a dimensão de políticas de fortalecimento e fomento do engajamento do cidadão e suas organizações em causas de interesse público” (Plataforma, 2012, p. 1-2)</p>
<p>Nota Pública “O que está por trás do descaso do governo?”</p>	<p>“Transcorridos mais de dois anos e meio do mandato da Presidenta Dilma Rousseff, a trajetória do seu governo frente à questão do marco regulatório revela-se inequivocamente contraditória com os compromissos assumidos, embora devam ser reconhecidas algumas medidas setoriais positivas. Um rápido balanço das iniciativas governamentais nesse período comprova a falta de vontade política do atual governo no tocante à revisão da legislação que rege as relações das OSCs com o Estado: <b>[a]</b> Apesar da promessa de constituição “com a maior brevidade possível” de um Grupo de Trabalho sobre o marco regulatório, e da sua criação por decreto presidencial, o GT nunca foi nomeado oficialmente [...]; <b>[b]</b> O referido GT só foi criado em setembro de 2011, e instalado em novembro [...] ao final de um seminário [...]. Na ocasião, [foi impedido aos] meios de comunicação de terem acesso à cobertura do evento. <b>[c]</b> Essa aparente inconsistência [...] pode ser facilmente entendida se considerarmos que [...] o governo estava às voltas com mais um escândalo de corrupção, decorrente de denúncias de intermediação pelo Ministério dos Esportes da contratação de “ONGs” [...] em troca de uma comissão [...]. <b>[d]</b> Em lugar de focar a sua atuação numa enérgica apuração dos fatos denunciados relativos ao Ministério dos Esportes, o governo optou por desviar o foco da questão para a relação do governo com o conjunto das OSCs. Essa opção materializou-se no decreto que suspendeu indiscriminadamente todos os repasses para organizações não governamentais, “a fim de proceder em determinado tempo a sua avaliação e cancelamento daqueles considerados irregulares”. Com tal medida a presidência da República produziu enorme dano à imagem das OSCs, fazendo ainda com que a grande maioria das organizações sem fins lucrativos fossem penalizadas injustamente. [...] Fazendo frente a esse contexto adverso, o Grupo de Trabalho produziu [...] inúmeras propostas de aperfeiçoamento do marco legal e de medidas visando mais transparência sobre a atuação das OSCs. Transcorridos mais de 12 meses do final dos trabalhos, a Presidenta não se pronunciou a respeito. [...] Além de contradizer os compromissos assumidos, tal atitude desperdiça centenas de horas de trabalho de servidores públicos, representantes das organizações não governamentais e juristas que se dedicaram a esse trabalho [...]. O bloqueio da revisão do marco regulatório, favorecendo a corrupção e a arbitrariedade nas relações das OSCs com o Estado, é uma questão essencialmente política. [...] O governo da presidente Dilma Rousseff pode ainda reverter essas expectativas negativas, renovando o seu compromisso com as organizações da sociedade civil, através da adoção de medidas concretas: <b>[a]</b> Assinatura imediata do decreto que aprimora o sistema de transferências financeiras do Governo Federal para as entidades da sociedade civil, clareando o entendimento sobre esse tema. <b>[b]</b> Encaminhamento ao Congresso Nacional, em regime de urgência, do Projeto de Lei também proposto pelo grupo, agilizando a tramitação da matéria, que já vem sendo tratada no Legislativo [Senado]. <b>[c]</b> Reconvocação imediata do Grupo de Trabalho, agora com nomeação oficial, para detalhar as propostas de legislação e de políticas que contemplem os demais pontos da Plataforma ainda não equacionados: políticas de fomento à organização autônoma da cidadania e à participação social, ambiente tributário facilitado, democratização dos incentivos às doações de pessoas físicas e jurídicas às organizações de interesse público, revisão do sistema de certificação e seus benefícios (Plataforma, 2013, p. 1-3).</p>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de documentos diversos.

Enquanto a Plataforma solicitava o envolvimento da Presidente para apresentar o projeto de lei sobre as Relações de Fomento e Colaboração entre o Estado e as OSCs, fruto do grupo de trabalho entre Executivo e Plataforma, tanto no Senado quanto na Câmara circulavam PLs em paralelos. Um deles era fruto da primeira CPI das ONGs (2001-2002), o PL 3877/2004, sobre registro, fiscalização e controle das ONGs. O outro foi uma adaptação de minuta de PL, fruto da segunda CPI das ONGs (2007-2010), resgatada quando estavam ocorrendo diversos episódios de corrupção. Desde outubro de 2011, tramitava como o PL 649/2011, sobre as parcerias entre a administração pública e as entidades sem fins lucrativos. Sendo o foco deste estudo nos intentos de intervenção dos movimentos pelas vias do Executivo e do Judiciário, as dinâmicas que vinham se configurando no Legislativo ficam para uma outra história...

## 7. INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UM NOVO MARCO REGULATÓRIO...

A despeito dos desafios que historicamente se impuseram, as OSCs encontraram formas de ampliar seus espaços de atuação e ganhar importância social, política e econômica no cenário nacional (Tabela 4).

Tabela 4 - Concentração das organizações por período de criação

Período de Criação	Nº OSCs no período	Nº OSCs acumulado	Crescimento em relação ao período anterior (%)	Crescimento em relação a 1970 (%)
Até 1970	9.558	9.558	-	-
De 1971 a 1980	27.270	36.828	285,3	285,3
De 1981 a 1990	45.132	81.960	122,5	757,5
De 1991 a 2000	90.079	172.039	109,9	1.699,9
De 2001 a 2005	58.388	230.427	33,9	2.310,8
De 2006 a 2010	60.265	290.692	26,2	2.941,3

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de IBGE *et al.* (2012).

No início do Brasil Império (1822-1889), o associativismo era regulado pelo Estado com poder de polícia. Líderes de grupos vistos como subversivos eram condenados à morte (Fonseca, 2008). O livre associativismo só foi legalmente reconhecido com a Constituição de 1891. O Código Civil de 1916 estabeleceu as naturezas jurídicas de associação e fundação, vigentes até hoje. Efetivamente, um crescimento exponencial das OSCs foi notado a partir da década de 1980, quando a ditadura deu lugar à democracia. Nas décadas de 1990 e início dos anos 2000, esse elevado crescimento associou-se com a emergência do “terceiro setor” e das práticas de responsabilidade social das empresas. Nos últimos anos, como indica a Tabela 4, as OSCs reduziram o crescimento, se comparado com períodos anteriores. Conforme o IBGE *et al.* (2012, p. 64), entre 2006 e 2010, as OSCs que mais cresceram foram as religiosas (47,8%), sendo que “áreas mais diretamente relacionadas às políticas públicas governamentais” apresentaram crescimento modesto: educação e pesquisa (9,2%), saúde (8,1%) e assistência social (1,6%). Na contramão do desenvolvimento, a área de defesa de direitos contraiu 1,7%.

Economicamente, não existem dados oficiais da representatividade das OSCs nas contas nacionais.<sup>99</sup> Tendo como referência as 290.692 OSCs que existem no país (IBGE *et al.*, 2012),

<sup>99</sup> Segundo Mereghe (2007), em 2007 as organizações sem fins lucrativos respondiam por 1,4% da composição do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Numa tentativa de atualização deste dado para a presente pesquisa, buscou-se nas tabelas do PIB divulgadas pelo IBGE a posição ocupada pelas organizações sem fins lucrativos. Foi constatado que essa informação é de difícil apuração e as iniciativas para destacar o PIB do “terceiro setor” foram

as estimativas sobre o PIB sugerem que: a) as OSCs são responsáveis por 1,8% do PIB Nacional, superando a Pesca e a Pecuária; b) a maior concentração do PIB está nas áreas de educação, saúde e assistência social; c) a capacidade de gerar empregos só não é maior que a indústria da construção civil e de alimentos; e d) a inclusão econômica do voluntariado elevaria o PIB das OSCs de 1,8% para 2,1% (Sant’Ana, 2014, p. 20).

Ante esse cenário atual das OSCs brasileiras e de outros aspectos debatidos ao longo deste estudo, a institucionalização de um novo marco regulatório vai muito além da criação ou modificações em dispositivos da legislação corrente, já que envolve aspectos históricos, culturais e sociais, refletidos nas formas de atuação das organizações da sociedade civil em um espaço público moralmente governado. Esses aspectos também circundam as próprias configurações de lógicas e trabalhos institucionais que dinamizam o campo, ao longo do tempo. Com efeito, ainda que este estudo traga em seu título o “marco regulatório”, é na capacidade de “intervenção” da ação coletiva, organizada em movimentos que empreendem esforços para aprender e fazer escolhas conscientes, que jaz o potencial da mudança institucional (Czarniawska; Joerges, 2011; Doug; Scott, 2005; Lawrence, 2008; Mendonça; Alves; Campos, 2010a; Rojas, 2010).

Após a exploração empírica dos cursos do Movimento de Direito do Terceiro Setor e da Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as OSCs, considera-se que essas formas de ação coletiva se fundamentam em lógicas orientadas por princípios de representação mútua, de interesses públicos e corporativos. Essa representação é uma sugestiva amálgama com potencial para o fortalecimento da sociedade civil brasileira. Conforme Tocqueville (2009 [1840]), quando interesses particulares encontram com o interesse geral e ambos se combinam, aceleram-se sensivelmente as dinâmicas da democracia. Nos casos em estudo, a partir desta forma mista de interesses coletivos, desdobram lógicas que se consubstanciam em ação por

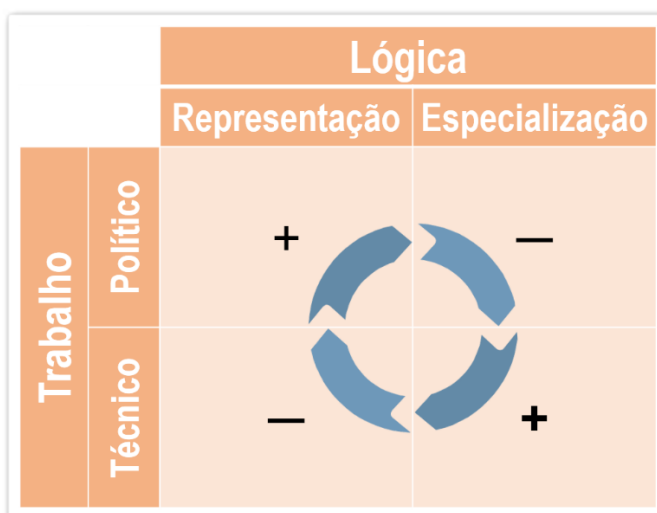
---

descontinuadas pelo IBGE, conforme indica a resposta do órgão a questionamento deste pesquisador (protocolo e-SIC 03950004566201392, em 06/12/2013): “A terminologia terceiro setor não é adotada nos sistemas de contas nacionais em nenhum País. Os sistemas de contas nacionais adotam como setorização: empresas financeiras, empresas não financeiras, famílias, governo e instituições sem fins de lucro a serviço das famílias. No caso da definição do chamado terceiro setor teríamos que identificar dentro de cada um desses setores quais agentes seriam identificados com terceiro setor. Há, por exemplo instituições sem fins de lucro trabalhando no governo e nas empresas. Na compilação de um sistema de contas nacionais são considerados todas as atividades econômicas remuneradas e a produção de bens para consumo próprio. Não se considera ainda a produção de serviços para consumo próprio (cozinhar, lavar, tomar conta de crianças e idosos sem remuneração). Esta exceção é devido à não definição de qual seria o preço desse tipo de serviço e, mais importante, se todo trabalho fosse considerado o conceito de desemprego desapareceria. O trabalho citado do Prof. Salomom é um esforço de se ampliar o núcleo das contas nacionais incluindo em quadros à parte a contribuição de agentes não incluídos nos SCN. Fizemos um esforço junto com a John Hopkins mas ficou apenas reduzido a um relatório sem continuidade. O que publicamos são os dados das Instituições sem fins de Lucro a Serviços das Famílias nos quadros das Contas Econômicas Integradas - CEI do SCN. Estes dados podem ser obtidos na página web do IBGE em [http://downloads.ibge.gov.br/downloads\\_estatisticas.htm](http://downloads.ibge.gov.br/downloads_estatisticas.htm) nos arquivos das Contas Econômicas Integradas. Atenciosamente, Equipe de Atendimento” (IBGE).

meio de trabalhos institucionais, sobretudo, de natureza política e técnica. O trabalho político busca legitimidade pela representação e mediação das lógicas dos movimentos no campo, assim como pela mobilização social e geração de suporte material. Já o trabalho técnico, baseado na especialização em domínios do conhecimento, busca legitimidade fundamentando lógicas e provendo rigor conceitual em ideias e atividades dos movimentos.

A configuração que decorre da mediação entre as lógicas institucionais de representação e especialização e das formas de trabalho político e técnico<sup>100</sup> está representada na Figura 20. Inclusive, sugere-se contrapor os elementos desta com aqueles da Figura 1 (p. 19), pois o que se apresenta é um desdobramento da perspectiva analítica introduzida no delineamento da pesquisa. Um trabalho depende do outro, assim como as lógicas se combinam entre si, principalmente quando emergem e seguem juntas num mesmo curso de ação. Assim, trata-se da menção a suas características isoladas somente para fins analíticos. Sobre os sinais (+ -) que constam da figura, eles sugerem diferentes intensidades nas configurações interpostas de trabalhos e lógicas institucionais. Diante dos casos pesquisados, tende a predominar no trabalho político uma lógica de representação, assim como predomina no trabalho técnico uma lógica de especialização.

Figura 20 - Configurações de lógicas e trabalhos institucionais



Fonte: Elaborada pelo autor.

<sup>100</sup> Perkmann e Spicer (2008) lidaram com concepções de trabalho técnico e político, sendo que muitos de seus pontos se alinham e serviram de base para este estudo. Todavia, de forma distinta, esses autores associam ao trabalho técnico uma terceira forma de trabalho, de natureza “cultural”. Ainda, os autores procedem com conexões unidirecionais de três formas de trabalho – político, cultural e técnico – com os pilares das instituições, tornando mais rígida a aplicação desses conceitos. No presente estudo, entende-se que os trabalhos políticos e técnicos se relacionam de forma dinâmica com os elementos constitutivos das instituições e com os contextos empíricos em análise, incorporando ainda dimensões das lógicas institucionais, ausentes na exploração de Perkmann e Spicer (2008), fundamentalmente de natureza teórica. Nesse sentido, este estudo busca introduzir novos elementos que frutifiquem a pesquisa institucional das organizações.

Na perspectiva científica, essas configurações representam e se limitam, em relação ao contexto empírico, a tipos ideais que guardam em si potencial para a análise institucional de organizações (Alexander, 2006; Thornton; Ocasio; Lounsbury, 2012; Weber, 2004 [1922]). Esse instrumental analítico é utilizado para enfatizar os traços essenciais de um fenômeno, enquanto os infindáveis fatores e relações que se manifestam no contexto empírico são afastados para que se consolide a observação científica. Portanto, itera-se que essas configurações de lógicas e trabalhos institucionais são categorias aplicadas à observação, não hipóteses; são modelos abstratos, não formas puras encontradas na realidade.

Partindo desse entendimento de que se trata de tipos ideais, a interação dessas configurações de trabalho possibilitou aos movimentos analisados mediar lógicas e consubstanciar práticas interventivas. Os movimentos são formados por distintas organizações e se orientam por lógicas próprias, tendo desenvolvido trabalhos peculiares.

Essas configurações serão aprofundadas nas seções seguintes. As duas primeiras seções, *Trabalho Político e Lógicas de Representação* e *Trabalho Técnico e Lógicas de Especialização*, focam esses tipos ideais de lógicas e trabalhos institucionais observados nos movimentos em estudo. A última seção, *Da Legitimidade das Intervenções à (Re)configuração de Redes de Representação*, constitui a síntese analítica do estudo.



## 7.1 Trabalho político e lógicas de representação

---

No contexto analisado, o trabalho político ocorreu pela influência tanto do desenvolvimento de leis quanto da contraposição em relação a elas. A primeira situação predominou no curso da Plataforma, enquanto a segunda, no trabalho do Movimento do Terceiro Setor. Todavia, essas formas de intervenção foram precedidas, em ambos os casos, pela resistência e mobilização dos respectivos campos organizacionais ante aspectos considerados incongruentes no corrente marco regulatório das organizações da sociedade civil (Lawrence, 2008).

O trabalho político provê as bases sociais pelas quais uma lógica institucional emergente pode se sustentar até que obtenha ampla aceitação social pelo campo. Finalisticamente, esta lógica pode ser incorporada às instituições estabelecidas, mas não necessariamente mantendo seus pressupostos ou atendendo às expectativas que a originaram (Perkmann; Spicer, 2008).

O trabalho político da Plataforma e do Movimento do Terceiro Setor direciona-se ao pilar regulatório das instituições, ainda que sua sustentação encontre base no pilar normativo (ver Quadro 15, p. 94). Defender causas em nome de outros atores por meio de influência social direta – *advocacy* – é uma prática que configura o trabalho político, tratando-se de característica intrínseca às associações de interesse ou aos movimentos que se estabelecem formalmente para reivindicar direitos e representar circunscrições em um campo organizacional (Lawrence; Suddaby, 2006).

Nos casos estudados, as lógicas institucionais que circulam no campo se referem à regulação das organizações da sociedade civil que atuam em prol de causas públicas. Entretanto, para que tal lógica emergisse e viesse a circular, o interesse corporativo se mostrou como condutor do interesse público, visto que o trabalho político de ambos os movimentos foi estabelecido, concentrado e conduzido por organizações, em sua maioria, de natureza representativa, envolvendo federações, confederações, associações de classe e grupos de interesse, com ampla pluralidade e escopo de ação.

Para empreender o trabalho político, os movimentos aplicaram um repertório diverso, desde encontros face a face (reuniões e seminários) à circulação de suas lógicas por diferentes meios de informação (boletins informativos, notas públicas, cartas e atas). Além disso, os movimentos buscaram posições de liderança em seus próprios campos. Em suas origens, a Plataforma foi concebida como um movimento nacional, enquanto o Movimento do Terceiro

Setor, articulado por uma federação estadual, necessitou alinhar lógicas e posições no campo para que seus intentos de âmbito nacional fossem concretizados.

Em quaisquer dos casos, quanto mais mobilizado o campo maiores as chances das lógicas interventivas serem socialmente legitimadas. Tais trabalhos políticos, fundamentados no interesse público da sociedade e potencializados pela capacidade corporativa de organizações representativas regionais e nacionais, evidenciam uma configuração essencial desses movimentos de intervenção no marco regulatório da sociedade civil. Todavia, o trabalho político *per se* não provê modelos e fundamentos detalhados de como as lógicas viriam a efetivamente funcionar, seja criando novas instituições legais, seja transpondo-as para as instituições vigentes. Com efeito, o trabalho político foi acompanhado pelo trabalho técnico, cujas lógicas são fundadas em domínios de especialização do conhecimento. O trabalho técnico será objeto de reflexão da próxima seção.

## 7.2 Trabalho técnico e lógicas de especialização

---

Nos dois casos analisados – Movimento do Terceiro Setor e Plataforma –, o trabalho técnico empreendido, provido de rigor conceitual e significado fundamentado nas respectivas lógicas institucionais, favoreceu sua aceitação social e o consequente ganho de legitimidade no campo organizacional. No entanto, o trabalho técnico pode ser pouco efetivo no estabelecimento de cursos mobilizadores para que as lógicas se legitimem no campo (Perkmann; Spicer, 2008). Com efeito, em ambos os casos, o trabalho técnico se estabeleceu interativamente com o trabalho político.

O trabalho técnico encontra referência principalmente no pilar cultural-cognitivo das instituições (ver Quadro 15, p. 94), pois envolve a construção de modelos mentais e atribuição de sentidos compartilhados, os quais sustentam a emergência de lógicas institucionais. Também apresenta relações com o pilar normativo pois os esquemas e as projeções que fazem parte deste trabalho são usualmente levados a cabo por atores reconhecidos em suas profissões, tais como consultores, advogados, acadêmicos e outros especialistas. Como elucida Scott (2008b, p. 223):

Mais do que qualquer outra categoria social, as profissões funcionam como agentes institucionais – como definidores, intérpretes e aplicadores de elementos institucionais. Os profissionais não são os únicos, mas são – eu acredito – os mais influentes, artesãos contemporâneos de instituições. Ao assumir este papel, eles têm deslocado anteriores proclamadores da sabedoria e da autoridade moral – profetas, sábios, intelectuais – e, atualmente, exercem supremacia no mundo secularizado e racionalizado de hoje.<sup>101</sup>

Os movimentos desenvolveram o trabalho técnico adotando estruturas que muito se assemelham. Além da teorização de modelos abstratos das lógicas institucionais de cada movimento, o trabalho técnico se manifesta na instrução formal do campo (via cartilhas, informativos, cursos e seminários) e na identificação de práticas sociais que poderiam sustentar as intervenções (mandado de segurança, Adin, projeto de lei). Outro aspecto comum aos movimentos foi a forma concreta de realização dos trabalhos técnicos de maior envergadura, baseada na formação de grupos de trabalho e contando com a assessoria de especialistas e/ou consultores externos. Particularmente, em função da natureza das ações da Plataforma, foi

---

<sup>101</sup> Tradução livre: “More so than any other social category, the professions function as institutional agents – as definers, interpreters, and appliers of institutional elements. Professionals are not the only, but are – I believe – the most influential, contemporary crafters of institutions. In assuming this role, they have displaced earlier claimants to wisdom and moral authority – prophets, sages, intellectuals – and currently exercise supremacy in today’s secularized and rationalized world”.

estabelecido um grupo de trabalho colaborativo com representantes do Governo Federal. No Movimento do terceiro setor, foi constituído o comitê jurídico, ao qual foi delegada a tarefa de apreender as possibilidades interventivas das práticas do mandado de segurança e da ação direta de inconstitucionalidade.

No empreendimento do trabalho técnico, os movimentos aplicaram e desenvolveram, cumulativamente, capacidades que possibilitaram transpor lógicas institucionais entre contextos ou, mesmo, campos organizacionais distintos. Desse modo, a Plataforma estruturou uma lógica institucional própria, ainda que tenha emergido como carta-manifesto idealizada por membros do grupo gestor de um projeto congênere (Projeto Marco Regulatório). No Movimento do Terceiro Setor, a ideia de articular uma Adin só se concretizou após um grupo de trabalho fundamentar formalmente sua lógica, transpondo-a para o campo organizacional da OAB/MG, que por processos próprios, transpôs a lógica para o Conselho Federal da OAB, até que a Adin se concretizasse em prática social interventiva.

Em extensão, tais lógicas foram mediadas e ainda se encontram em circulação pelos poderes do Estado. Os trabalhos técnicos, fundamentados em capacidades analíticas intrínsecas e extrínsecas aos movimentos e manifestos, principalmente a partir dos produtos de grupos de trabalho, apresentam potencial para transpor lógicas institucionais no tempo e no espaço, acessando o conhecimento passado e sedimentando o conhecimento corrente para o futuro. Todavia, a sedimentação das lógicas enquanto instituições só ganham vazão a partir de interação com o trabalho político, evidenciando outra configuração essencial desses movimentos para intervir no marco regulatório da sociedade civil brasileira.

### 7.3 Da legitimidade das intervenções à (re)configuração de redes de representação

---

As configurações de trabalho e de lógicas institucionais possibilitaram à Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as OSCs e ao Movimento do Terceiro Setor consolidar práticas sociais de intervenção, alcançando, principalmente, os poderes Executivo e Judiciário. O foco do trabalho institucional de cada movimento com estes poderes decorreu do próprio fundamento legitimador de suas lógicas. A Plataforma evidenciou a ausência de política de Estado capaz de fomentar organizações de interesse público de forma desburocratizada, com segurança jurídica e mediante mecanismos de controle que não comprometessem a autonomia de ação. O Movimento do Terceiro Setor levantou a inconstitucionalidade da Lei da Filantropia 12.101/2009, que vinha prejudicando a operação de organizações certificadas como beneficentes de assistência social.

Alguns dos cursos de ação que se desdobraram dessas lógicas foram delimitados no processo de pesquisa para fins analíticos. Certamente, os movimentos desenvolveram outras atividades e estabeleceram uma miríade de relações que estão para além do que a heurística deste estudo representa. Todavia, essa delimitação não se deu *a priori*, pois o estudo foi orientado por constantes mediações teórico-empíricas (Alexander; Mast, 2006; Creswell, 2009), as quais possibilitaram a aproximação sucessiva dos cursos dos movimentos, até o momento em que foi realmente necessário isolar alguns de seus traços essenciais, para que a observação científica fosse consolidada. Os cursos de ação analisados se desenvolveram ao longo de aproximadamente três anos (2010-2013)<sup>102</sup>, período que compreende o surgimento dos movimentos, o estabelecimento de suas lógicas e o desdobramento de seus trabalhos em práticas sociais interventivas.

Durante esse período, considera-se que a legitimidade das lógicas interventivas sustentadas pelos dois movimentos foi reconhecida pelo campo da sociedade civil, tendo em vista que, desde a sua concepção, foi acumulando apoio social e material para conduzir seus trabalhos. Tal legitimidade é reiterada, pois seus trabalhos foram recepcionados por instâncias superiores dos poderes Executivo e Judiciário, além de terem recebido apoio direto de outros grupos da sociedade civil.

---

<sup>102</sup> Ambos os movimentos se encontravam em atividade em maio de 2014, quando este estudo foi finalizado. O recorte temporal da Plataforma foi em agosto de 2013 e o do Movimento do Terceiro Setor em julho do mesmo ano, conforme critérios detalhados no contexto de cada caso (capítulos 5 e 6).

Cada um dos movimentos sustenta formas peculiares de ação. Não obstante, apresenta orientações similares quanto à incorporação de lógicas de representação mútua dos interesses públicos e corporativos, em torno das quais foram desenvolvidos os trabalhos institucionais de natureza política e técnica, explanados detalhadamente nas seções anteriores.

A compreensão sobre como emergem as lógicas dos movimentos e sobre as formas como conduzem seus trabalhos implica considerar, inicialmente, como as OSCs lidam com o cotidiano. Comumente, elas seguem procedimentos tidos como certos, adequando-se aos pressupostos legais para obter, por exemplo, certificações públicas e recursos financeiros que garantam a sustentabilidade de suas ações. Raramente as bases legitimadoras das instituições são questionadas pelas OSCs, as quais se encontram envolvidas com dinâmicas rotineiras e, em geral, não dispõem de capacidade técnica ou política necessária para questionar o *status quo* das normas legalmente sancionadas e da autoridade formal do Estado que sustentam o sistema regulatório. Todavia, condições organizacionais e contextuais peculiares podem propiciar a mobilização do campo, abrindo janelas de oportunidade para a emergência de movimentos formados por atores capazes de empreender trabalhos políticos e técnicos, direcionando seus esforços para questionar a legitimidade das instituições sociais. Mesmo que instituições possam se manter estáveis por longos períodos, elas estão sempre sujeitas a ciclos de mudanças e rompimentos (Lawrence; Winn; Jennings, 2001).

Nesse sentido, os trabalhos políticos e técnicos são esforços propositados que se orientam para a dinamização do campo, visando legitimar lógicas emergentes até o ponto em que essas acumulem potencial para serem postas ante as lógicas institucionais vigentes. Esse é um processo de institucionalização que envolve ampla interação entre as estruturas sociais, extrapolando, por vezes, entendimentos convencionalmente aceitos, para sustentar lógicas institucionais inovadoras (Doug; Scott, 2005; Gawer; Phillips, 2013; Mendonça; Alves; Campos, 2010a; Smets; Jarzabkowski, 2013). Não obstante, por mais originais que pareçam, estas lógicas emergentes são fundamentadas e ressignificadas nos correntes domínios do conhecimento social. Mesmo que rompam com instituições vigentes, seus sentidos transcendem sistemas interinstitucionais que conectam ação às instituições sociais no tempo e no espaço (Thornton; Ocasio, 2008).

No caso do Movimento do Terceiro Setor, suas lógicas se consubstanciaram tanto pelo ajuizamento de mandado de segurança coletivo para as filiadas à Fundamig, principal articuladora do movimento, quanto pela articulação de uma ação direta de inconstitucionalidade com a OAB (Adin 4891/2012), sendo esta última prática extensiva às entidades beneficentes em âmbito nacional.

Por meio do ajuizamento de um mandado de segurança – uma ação cível aplicável ante a ilegalidade ou abuso de poder por entes públicos –, o movimento lidou com uma prática social jurídica cujo efeito se limitava aos pleitos das filiadas à Fundamig. Tal restrição de abrangência é característica da própria prática, que, por meio de pressupostos constitucionais, pode ser conduzida por qualquer organização representativa juridicamente formalizada, em defesa dos interesses de seus membros ou associados estatutários (Brasil, 1988, art. 5º). Portanto, ainda que a lógica basilar do movimento abrangesse o interesse público mais amplo, esta prática restringia tal interesse apenas ao daquelas organizações filiadas. Com efeito, a articulação de uma Adin surgiu como ideia paralela ao ajuizamento do mandado de segurança, de modo a acomodar os interesses dos participantes do movimento não limitados às filiadas à Fundamig e a transpor seu próprio campo organizacional, visando estabelecer uma prática que contribuísse para as organizações beneficentes em âmbito nacional. O curso de ação em torno do mandado de segurança foi representado na Figura 13 (p. 116), evidenciando o trabalho institucional enquanto portador da lógica do movimento no campo organizacional, transpondo-a à condição de uma prática social legítima direcionada ao Poder Judiciário (Tribunal Regional Federal). Para que tal fim fosse atingido, foi necessário criar um grupo de trabalho (comitê jurídico) e contratar especialistas tributários (escritório de advocacia), os quais respaldaram o trabalho técnico do movimento e garantiram a condução da prática até sua interposição formal, pelas vias do Judiciário. Itera-se que nesse curso foi necessário à Fundamig readequar seu estatuto para assegurar a representação legítima do interesse de suas filiadas em assuntos de natureza tributária. Além disso, os custos envolvidos na prática jurídica foram compartilhados por sete das filiadas à federação. Conforme cronologia apresentada na Figura 11 (p. 104), esse curso de ação, que se encontrava em litígio quando do recorte temporal deste estudo, somava 1.002 dias.

O mandado de segurança foi uma ação paralela do movimento que, desde seu estabelecimento, envolveu outras OSCs não filiadas à Fundamig. Nesse sentido, o movimento buscou desenvolver outra prática social visando ao interesse público mais amplo, por meio da articulação de uma ação direta de inconstitucionalidade (Adin), concretizada por ciclos de trabalhos políticos e técnicos perante a OAB/MG. Se, de um lado, a “articulação” foi concretizada, a Adin propriamente dita encaminhada ao Supremo Tribunal Federal pelo Conselho Federal da OAB demandou outros ciclos de trabalho, incorporando lógicas institucionais de outros grupos da sociedade civil, já não mais dependendo do trabalho direto do Movimento do Terceiro Setor. Lógicas com potencial de institucionalização tendem a circular mais facilmente pelo campo e a ser incorporadas pelo sistema de crenças e sentidos de outros atores, os quais podem, inclusive, apresentar-se mais legítimos para sustentá-las. Em

consonância, enquanto associação profissional com *expertise* jurídica, a OAB conduziu uma Adin, prática social e constitucionalmente estabelecida em seu domínio do conhecimento. O mérito da Adin é julgado pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Quando da conclusão deste estudo, encontrava-se em litígio, assim como o mandado de segurança. Conforme cronologia apresentada na Figura 11 (p. 104), as etapas desse curso de ação somavam 1.011 dias.

A Constituição Federal estabelece que uma Adin pode ser proposta, considerando-se atores da sociedade civil, por sindicatos, pelo já mencionado Conselho Federal da OAB e por organizações representativas de âmbito nacional. Nesse sentido, a Adin poderia ter sido conduzida pela Confederação Brasileira de Fundações (Cebraf), à qual a Fundamig é associada, que também apoiava o movimento do Terceiro Setor, assim como o faz com as ações de suas outras nove filiadas. Do ponto de vista do trabalho político, essa cadeia de representação envolvendo organizações genealógicas sugere consistente base legitimadora para a intervenção, ainda que não existam elementos que possibilitem equacioná-la perante o processo conduzido pela OAB. Ainda assim, do ponto de vista técnico, a elaboração de uma Adin e sua condução pelas vias do Poder Judiciário, geralmente perdurando por anos, demandam conhecimento altamente especializado, além de despender significativo montante financeiro e permanente trabalho político. Nesse sentido, os pressupostos institucionais que sustentam a reflexividade de atores engajados em suas ações propositadas (Lawrence; Suddaby, 2006; Lawrence; Suddaby; Leca, 2011), são acompanhados de cálculo utilitário (Scott, 2008a), sugestivamente intrínseco nas configurações dos trabalhos de natureza técnica e política. Nesse sentido, a própria Cebraf, embora tivesse em seu histórico a interposição de uma Adin, havia decidido que não conduziria ações de inconstitucionalidade em face da Lei 12.1001/2009.

Esses cursos de ação referentes ao Movimento do Terceiro Setor proveem evidências suficientes quanto à interação entre interesses públicos e corporativos, as quais são reiteradas pela própria natureza das práticas sociais que são externas aos movimentos (mandado de segurança e Adin). Ante esse percurso, destacam-se elementos para o aprofundamento da compreensão das configurações de trabalho e das lógicas institucionais aplicáveis a todos os cursos de ação explorados neste estudo, referentes a ambos os movimentos (Figura 21).



Figura 21 - Elementos configurativos dos movimentos



Fonte: Elaborada pelo autor.

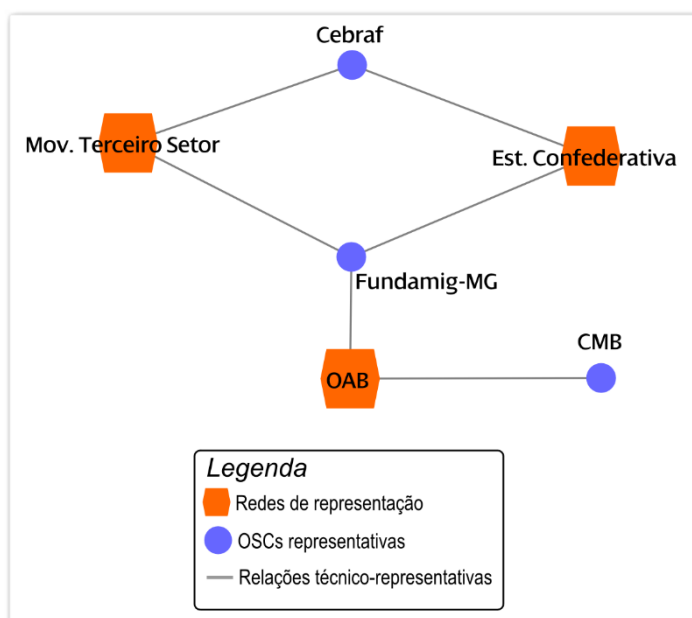
A Figura 21 faz referência aos mesmos símbolos utilizados na explanação visual dos cursos de ação dos movimentos (Figura 13, Figura 14, Figura 17 e Figura 18). Nestas representações, todas as OSCs apresentaram relações de participação nos movimentos. Um contingente menor de organizações estabeleceu relações com grupos de trabalho ou com as práticas sociais que materializam as lógicas institucionais dos movimentos. A tipologia das organizações representativas se mostrou relevante nessas dinâmicas, assim como, dentre as OSCs singulares, destacam-se aquelas que atuam na defesa de direitos (*advocacy*). As consultorias e o envolvimento de especialistas também foram destacados. Conforme a perspectiva analítica deste estudo, os movimentos são vistos a partir das consequências de suas ações, mas itera-se que seu objetivo fundamental está em apreender as configurações das lógicas e dos trabalhos institucionais desenvolvidos para empreender tais ações (Lawrence; Leca; Zilber, 2013). Nesse sentido é que se estabelecem entre os atores relações técnico-políticas que possibilitam que suas lógicas se consubstanciem em práticas concretas, direcionadas, em instância última, aos entes do Estado. A concretização de uma lógica, factualmente, evidencia sua materialização em práticas sociais, o que não implica considerar que os pleitos e objetivos dos movimentos foram alcançados em termos de intervenção nas instituições regulatórias. Os movimentos podem tanto atingir os objetivos de suas intervenções nas instituições quanto podem não gerar efeito algum (Lawrence; Suddaby, 2006), o que não anula eventuais êxitos na mobilização, transposição ou, mesmo, institucionalização de suas lógicas pelos campos organizacionais da sociedade civil (Doug; Scott, 2005; Thornton; Ocasio, 2008).

Com fundamento nesses pressupostos e buscando reduzir a complexidade de se considerar simultaneamente todos os cursos de ação explorados neste estudo, tem-se que em

cada movimento configuram-se situações materializadas em práticas sociais peculiares, em torno das quais atores coletivos se engajam e estabelecem relações delimitadas entre si (movimento, grupo de trabalho, prática social). Em essência, essas relações estabelecidas pelos movimentos em torno de práticas sociais e de dados campos organizacionais, visando intervir em questões de interesse público, podem ser vistos como redes de representação de OSCs.

Com referência nos cursos de ação do Movimento do Terceiro Setor balizados pelas relações que se formaram em torno das práticas do mandado de segurança e da Adin, a Figura 22 revela uma rede de representação, em que se enfatiza a importância sociológica das afiliações dos atores às coletividades. Essas redes têm como característica intrínseca a dualidade das relações, visto que os atores coletivos estão ligados a outros por suas relações com os movimentos, ao mesmo tempo em que movimentos estão ligados pelos atores que são seus membros (Wasserman; Faust, 1994). Em uma representação como essa, torna-se desnecessário evidenciar relações específicas entre as organizações, pois supõe-se que uma organização ligada a determinado movimento exerce, ao mesmo tempo em que recebe, influência das demais. Assim, as organizações podem estar conectadas a diferentes redes ao mesmo tempo, de modo que na Figura 22 a Fundamig conecta-se por relações técnico-políticas às redes confederativas da Cebraf, do Movimento do Terceiro Setor e da OAB.

Figura 22 - Redes de Representação A



Fonte: Elaborada pelo autor.

Tendo em vista o supramencionado propósito de buscar reduzir a complexidade das redes de representação, para que possam comportar simultaneamente todos os cursos de ação explorados neste estudo, considera-se que as práticas sociais evidenciadas em cada caso incluem-se nas redes que as geraram. Também, busca-se discutir as configurações de redes de representação da sociedade civil, de modo que os entes do Estado também não constam da figura.

Tendo em vista os elementos já explorados ao longo da seção sobre o Movimento do Terceiro Setor, que constam da Figura 22, resta mencionar uma organização representativa que se envolveu com a prática da Adin de forma peculiar, ao menos no caso em estudo: a Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas (CMB). Quando a Adin 4891 foi ajuizada pelo Conselho Federal da OAB (CFOAB) e passou a tramitar no Supremo Tribunal Federal (STF), uma das primeiras petições incorporadas ao processo originou-se da CMB. No documento, a CMB se colocava como parte interessada no processo e solicitava seu envolvimento na condição de *amicus curiae*, termo do latim corrente no vocabulário do direito, que significa “amigo da corte” (STF, 2013b). Diante de controvérsias sobre a constitucionalidade de uma lei, como aconteceu com a Lei da Filantropia (Lei 12.1001/2009), organizações representativas nacionais cuja capacidade técnica tenha sido julgada adequada pelo STF podem ser incluídas no processo de modo consultivo. Além desta dimensão pragmática, o envolvimento do *amicus curiae* torna-se um elemento de legitimação das decisões do STF, já que houve a participação de um ator externo que, em princípio, não busca favorecer nenhuma das partes diretamente envolvidas no processo.

Em 2010, mesmo ano de surgimento do Movimento do Terceiro Setor, foi constituída a Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil. Em suas bases, este movimento já acumulava notável capacidade política e competência técnica, reflexo da predominância e da interação entre organizações representativas de âmbito nacional com histórico de atuação em aspectos da regulação das OSCs. Destaca-se a participação da Abong, do Gife, da FGEB e da Cebrap nas preambulares *Interlocações políticas sobre o marco legal do terceiro setor*, ocorridas no âmbito do Conselho da Comunidade Solidária, ocasião em que foi estabelecida a certificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), conforme a Lei 9.790/1999.

Muitas dessas organizações já vinham trabalhando em conjunto, desde 2007, no contexto do Projeto Marco Regulatório (PMR). A esse projeto, membros da Plataforma atribuem sua capacidade tanto política quanto técnica. O trabalho político promoveu a convergência de lógicas entre as OSCs das mais diversas origens, que, posteriormente, lançariam a Plataforma. A capacidade técnica foi desenvolvida em torno de discussões sobre o

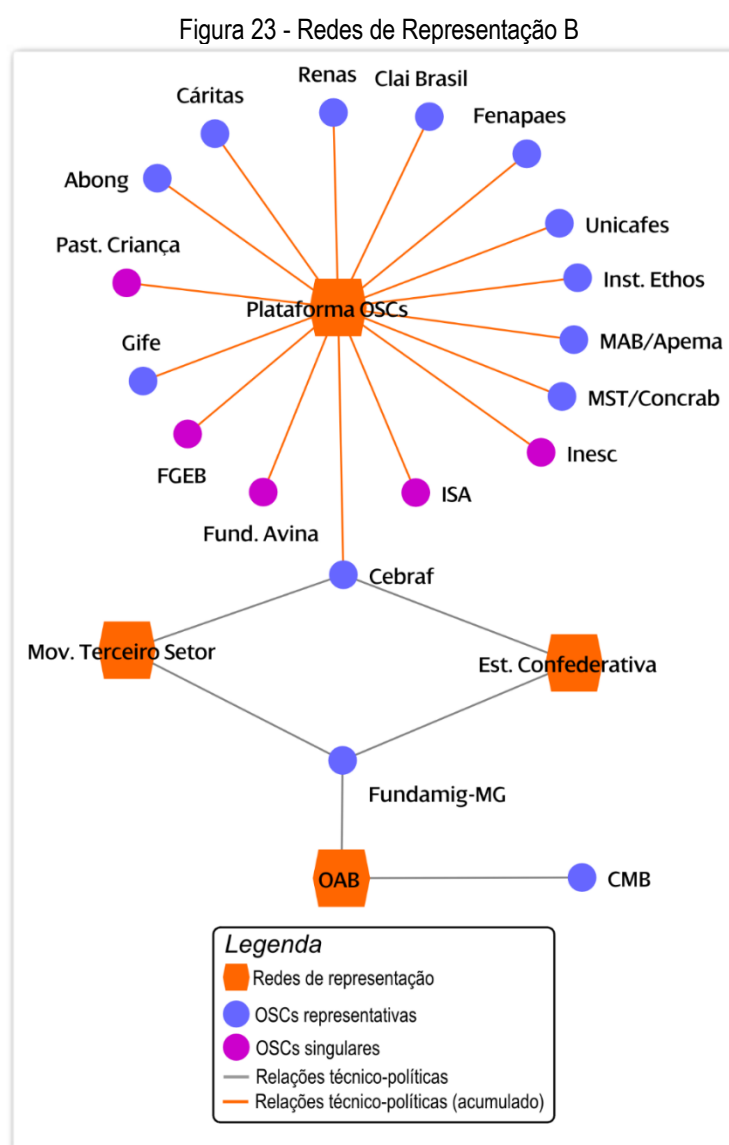
marco regulatório, incluindo a realização de seminários e oficinas, a criação de fórum de internet e a produção e disseminação de estudos sobre a *Auto-regulação e Transparência das ESFLs* (Raposo, 2010), *Identidade e classificação das entidades sem fins lucrativos no Brasil* (Ciconello, 2010), *Acesso a recursos públicos por pequenas instituições privadas sem fins lucrativos* (Melo; Rangel, 2010) e *Melhores Práticas Regulatórias Internacionais do Terceiro Setor* (Szazi; Paes, 2011).

Com a legitimação da proposta da plataforma pela presidente Dilma Rousseff e do contingente de signatários que aderiram à proposta, a lógica e os trabalhos da Plataforma foram dissociados consensualmente do PMR, dando origem a um novo sistema de governança. Nesse momento, a Plataforma estabeleceu seu próprio grupo facilitador, incumbido de mediar o diálogo entre a sociedade civil e o governo. Muitas das OSCs que já compunham o grupo gestor do PMR foram aquelas que assumiram a liderança da Plataforma, sendo que outras OSCs também se juntaram ao grupo. Predominantemente, o grupo facilitador foi constituído por organizações de natureza representativa: Abong, Gife, Cáritas, Cebraf, Instituto Ethos, Clai Brasil, Unicafe, MST e MAB. Caso à parte foi a FGEB, que não se configura como organização representativa nos termos adotados neste estudo. A FGEB está envolvida no movimento, principalmente, pela natureza técnica de seu trabalho sobre o marco regulatório, ainda que a orientação por princípios de *advocacy* evidencie também a natureza política de seu trabalho.

Outra configuração peculiar de rede de representação se refere ao MST e ao MAB, movimentos que não possuem natureza jurídica, sendo considerados informais sob a égide legal. Conforme o Decreto 7.568/2011, que estabeleceu o grupo de trabalho (GT) com o Governo Federal, participariam das interlocuções organizações formalizadas e com representatividade nacional. Não obstante, dentre outras OSCs que se integraram ao GT encontravam-se a Associação de Proteção ao Meio Ambiente (Apema) e a Confederação das Cooperativas da Reforma Agrária (Concrab), as quais mantinham estrito relacionamento com o MAB e o MST, respectivamente. Desse modo, os interesses desses movimentos sociais se mantiveram presentes nas discussões do GT. Além destas, somaram-se ao grupo de trabalho a Rede Evangélica Nacional de Ação Social (Renas), o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), o Instituto Socioambiental (Isa) e a Federação Nacional das Apaes (Fenapaes). Outra distinta configuração presente na Plataforma remete à Cebraf, que tem como um de seus objetivos “representar suas associadas junto aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário” (Cebraf, 2013, p. 1), e assim o faz ao integrar o grupo facilitador da Plataforma.

A Figura 23 ilustra essa rede de representações de OSC em torno do grupo facilitador da Plataforma e das demais organizações que se juntaram ao movimento quando do início das

interlocuções com o Governo Federal. Essa rede é apresentada de forma cumulativa com aquela da Figura 22, já que a Cebraf representa na Plataforma o interesse de suas filiadas, estando entre elas a Fundamig e, conseqüentemente, os interesses do Movimento do Terceiro Setor. Salienta-se que conforme cronologia apresentada na Figura 15 (p.127), os cursos explorados desde a carta-manifesto da Plataforma à formação do grupo de trabalho (GT) com o Governo Federal somavam 333 dias. O GT trabalhou por 110 dias. Desde o fechamento dos trabalhos do GT e a entrega do relatório final à Secretaria-Geral da Presidência da República, a Plataforma aguardou 398 dias até circular a nota pública “Marco regulatório das organizações da sociedade civil e o controle da corrupção: O que está por trás do descaso do governo?”. Esses ciclos de trabalho institucional totalizaram 841 dias.

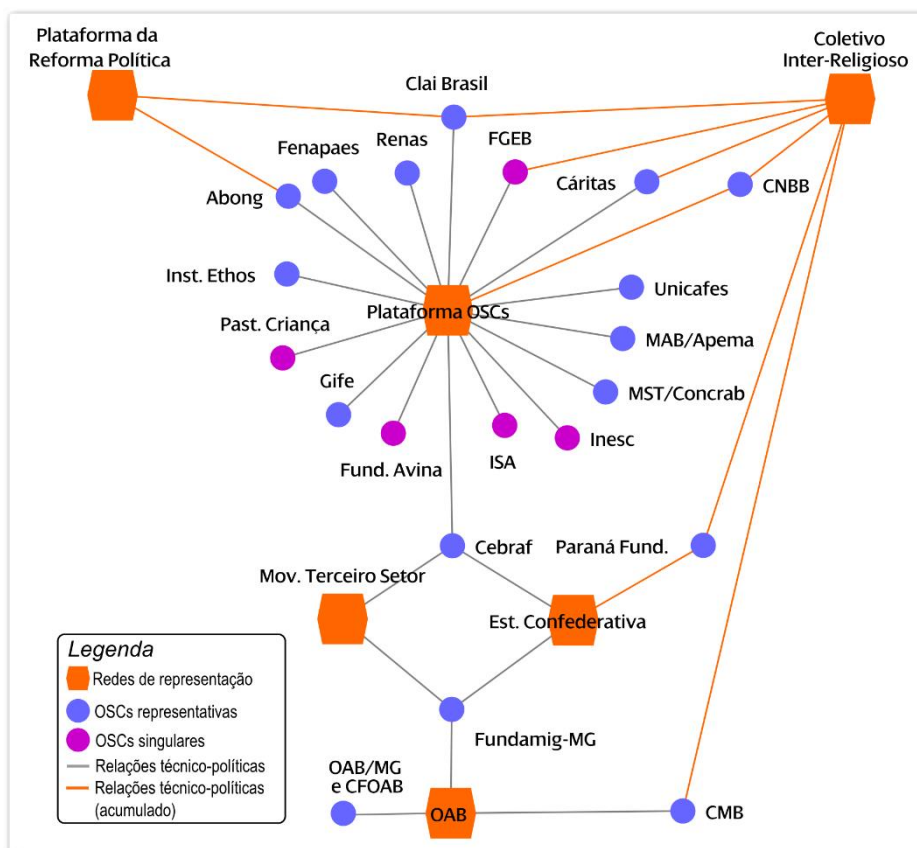


Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da pesquisa.

Observa-se em reuniões do Movimento do Terceiro Setor o incentivo para que seus membros “participassem do marco regulatório por meio do portal da Plataforma” (Fundamig, 2010e, p. 1) ou que o “presidente da Fundamig comentou as reuniões que estão acontecendo na plataforma”, solicitando que “os participantes do movimento listassem o que é importante para o novo marco legal”, pois as reivindicações seguiriam essa rede de representação (Fundamig, 2011d, p. 1). Dentre outros, destaca-se ainda um cenário de encontro entre a Plataforma e o Movimento do Terceiro Setor. Em seus momentos iniciais, a Plataforma buscava mobilizar o campo. A Cebraf, o Gife e a FGEB participaram como atores-chave do *7º Encontro Nacional do Terceiro Setor*, realizado em junho de 2011 pela Fundamig, Centro de Apoio ao Terceiro Setor do Ministério Público (Caots) e Centro Mineiro de Alianças Setoriais (Cemais). Uma carta coletiva foi produzida pelos participantes do encontro, cujo teor explicitava: “interessados em contribuir para o desenvolvimento de uma cultura de confiança, de transparência e diálogo intersetorial na sociedade brasileira, resolvemos: Ratificar os termos do documento ‘Plataforma para o Novo Marco Regulatório da Sociedade Civil’” (Resende; Resende; Quaresma, 2012, p. 1). Essa carta foi posteriormente entregue por representantes de ambos os movimentos ao ministro Gilberto Carvalho, da Secretaria-Geral da Presidência da República (Fundamig, 2011d, p. 1).

Essa ênfase nas relações técnico-políticas entre o Movimento do Terceiro Setor e a Plataforma ilustra diversas outras ocorridas entre as demais OSCs e seus membros, assim como destas com os movimentos que integram. Diante dessas sucessivas discussões sobre as configurações de trabalhos e de lógicas institucionais que circulam por redes de representação de OSCs, as dinâmicas que se estabelecem são imprevisíveis. Nesse sentido, destacam-se na Figura 24 novas relações que se estabeleceram, dentro do período analisado, entre a Plataforma e dois outros grupos de interesse até então não abordados e postos aqui para ilustrar a extensão que as redes de representação pode atingir: a *Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político Brasileiro* e o *Coletivo Inter-religioso*. A Plataforma pela Reforma do Sistema Político (2013, p. 1), “no decorrer dos últimos dez anos, em encontros locais, regionais e nacionais, [elaborou] coletivamente uma proposta de reforma em torno de cinco eixos: democracia direta, democracia participativa, democracia representativa, o sistema de comunicação e o sistema de Justiça.” Já o Coletivo Inter-religioso fomenta “o diálogo permanente entre as organizações religiosas e o Governo, bem como com outros grupos já constituídos e que atuam na melhoria do ambiente regulatório por um Estado de Direitos” (CNBB, 2013a, p. 1).

Figura 24 - Redes de Representação D



Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da pesquisa.

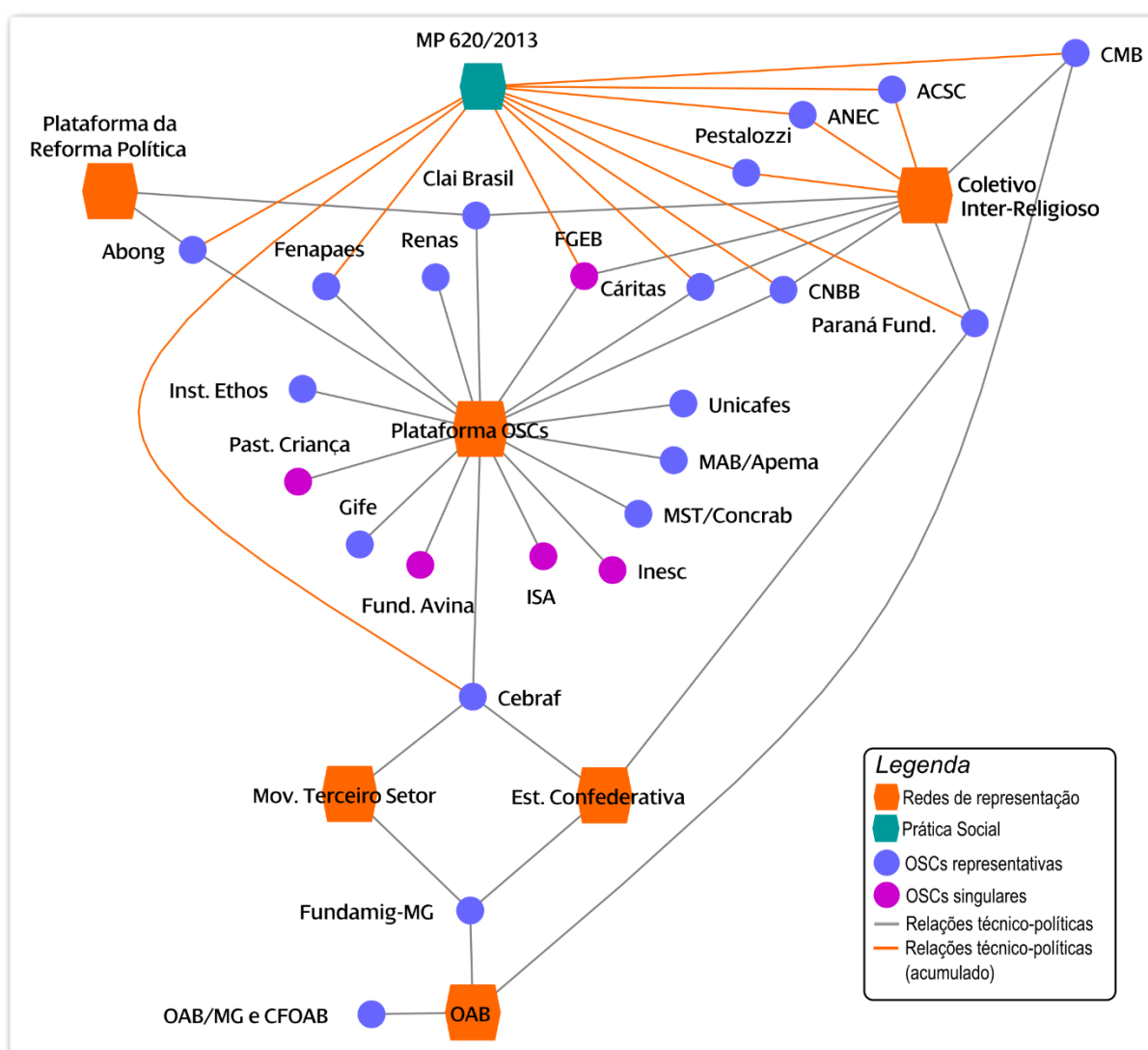
Ajustes regulatórios ocorreram no período analisado (2010-2013) e processos já estabelecidos apontam para possíveis mudanças. Contudo, a maioria dos objetivos pleiteados pelos movimentos permanece inconclusa, evidenciando que mudanças regulatórias podem ser morosas, fragmentadas e destoantes do esperado, caso se concretizem.

Visto numa perspectiva temporalmente mais ampla, o trabalho institucional dos movimentos e dos demais atores sociais sedimenta lógicas e conhecimentos que podem ser reflexivamente traduzidos em continuidade de ações ou no estabelecimento de iniciativas vindouras, não necessariamente conexas com suas origens, o que, sugestivamente, ocorreu com os movimentos analisados em relação aos seus predecessores.

Cumulativamente, ao longo do tempo e do espaço, o marco regulatório tende a incorporar não só mudanças institucionais mais profundas, como o próprio campo da sociedade civil. Com base nessas relações técnico-políticas apresentadas ao longo desta seção, considera-se que uma (re)configuração de redes de representação de OSCs vem se firmando como resultante de um preliminar processo de institucionalização, cujas consequências longitudinais para o fortalecimento da sociedade civil podem ser mais relevantes que a consolidação imediata de um novo marco regulatório.

Em termos práticos, essa rede (Figura 25) evidencia seu potencial diante do envolvimento de diversos de seus atores em discussões iniciadas em março de 2013 e que se concretizaram na Medida Provisória 620, aprovada pela presidente Dilma Rousseff. A MP introduziu uma série de alterações na Lei 12.101/2009, refletindo a urgência e a relevância dos encaminhamentos sobre o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social. Embora tenham ocorrido ajustes legais, promulgações de decretos e outras ocorrências que remetem à regulação das OSCs durante o período analisado ao longo deste estudo (2010-2013), todos partiram arbitrariamente do Estado (vide Decretos 7.568/2011 e 7.592/2011), exceto esse cenário que ilustra as redes de representação em torno da MP 620. Conforme dados da Casa Civil da Presidência da República, das 25 OSCs envolvidas diretamente nas discussões 11 integram alguma das redes apresentadas na Figura 25.

Figura 25 - Da legitimidade das intervenções à (re)configuração de redes de representação



Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da pesquisa.



Até que essa mudança regulatória viesse a ocorrer, foi constatada a impetração de 117 mandados de segurança por organizações diversas em relação a algum aspecto da Lei 12.101/2009<sup>103</sup>. Assim como a OAB, a Cofenen entrou com uma Adin contra a referida lei. Também foram inúmeras as palestras e os seminários que trataram do tema, conscientizando a sociedade sobre os problemas que a lei havia trazido. Certamente, o conjunto de manifestações, tanto formais quanto informais, que não se limitam às relações apresentadas na Figura 25 fez ecoar as demandas da sociedade civil e, coletivamente, mobilizar o governo para remediar a situação. O Quadro 26 sintetiza as principais mudanças introduzidas na legislação do Cebas.

Quadro 26 - Algumas das alterações na Lei 12.101/2009 introduzidas pela MP 620 (convertida na Lei 12.868/2013)

Itens	Lei nº 12.101/2009	Lei nº 12.101/2009, com ajustes introduzidos pela MP 620 (convertida na Lei 12.868/2013)
Aspectos Gerais	-	Possibilidade de remuneração de dirigentes, até o limite de 70% do teto da remuneração de servidores do Poder Executivo Federal
	Pedido de renovação com antecedência mínima de 6 meses da data vencimento do certificado. A certificação permanecerá válida até a data da decisão de renovação.	Renovação requerida no decorrer dos 360 dias que antecedem a validade do certificado.
Assistência Social (áreas)	Atendimento, assessoramento, defesa e garantia de direitos de beneficiários abrangidos pela Lei Orgânica da Assistência Social (lei 8.742/1993)	Mantido o anterior, mas abrangência ampliada para: (a) habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência; (b) programas de socioaprendizagem; (c) serviço de acolhimento de pacientes (incluindo acompanhantes) em tratamento de doenças graves em outras localidades
Saúde (áreas)	Internações realizadas e atendimentos ambulatoriais pelo SUS	Mantido o anterior, mas abrangência ampliada para: (a) terapêuticas que cuidem de pessoas com transtornos decorrentes do uso e abuso de substâncias psicoativa e (b) promotoras de saúde preventiva
Educação (critério)	Aplicar anualmente, em gratuidade, pelo menos 20% da receita anual efetivamente recebida	Concessão de 1 bolsa de estudo integral para cada 5 alunos pagantes (ou 1 bolsa parcial de 50% para cada 9 alunos pagantes) substitui o percentual de aplicação de 20% da receita.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Brasil (2009, 2013a).

Ao longo desta seção, as narrativas sobre os movimentos focalizados neste estudo, além de outros que com eles estabeleceram interfaces, foram sobrepostas tendo por base as relações técnico-políticas que se estabeleceram, evidenciando um sistema interativo no qual a ação social de organizações da sociedade civil e o sentido do trabalho institucional intencionalmente

<sup>103</sup> Pesquisa realizada em 06/12/2013, em Diários Oficiais da União, dos Estados e dos Municípios, por meio do portal JusBrasil ([www.jusbrasil.com.br/diarios/](http://www.jusbrasil.com.br/diarios/)).

concebido sugerem dar lugar a redes de representação da sociedade civil, em que as lógicas institucionais se distribuem por configurações diversas. Caso as lógicas que circulam por esse sistema sejam legítimas o suficiente, podem se manter e reproduzir independentemente de seus movimentos de origem. Partindo da perspectiva analítica desenvolvida no estudo, considera-se que as lógicas decorrentes dos referidos movimentos são, por meio do trabalho institucional de seus atores, recursivamente transformadas em práticas com potencial de intervenção no marco regulatório. Com essas discussões, este estudo finaliza algumas possibilidades de interação entre trabalhos e lógicas institucionais (Lawrence; Suddaby, 2006; Thornton; Ocasio, 2008), apresentando possíveis configurações para a compreensão de movimentos que visam intervir em suas realidades sociais.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

Em relação às pesquisas científicas, Bateson (1987) ensina que, embora possam trazer contribuições, irão se deparar com a magnitude do conhecimento, mais extenso que o texto singular e que a capacidade interpretativa dos pesquisadores. Não por menos, o autor sugere aos pesquisadores se atentarem para

[...] atar os nós sempre que deixarem alguma coisa sem formulação – estar dispostos a deixar as coisas assim por anos, mas, por outro lado, deixando um sinal de aviso na própria terminologia que utilizam, de forma que esses termos ficarão para sempre, não como fendas escondendo o desconhecido para futuros investigadores, mas sim como sinalizadores nos quais se lê: “INEXPLORADO PARA ALÉM DESTE PONTO.” (Bateson, 1987, p. 81).<sup>104</sup>

A análise deste estudo sobre as configurações das lógicas e do trabalho de movimentos de intervenção no marco regulatório das organizações da sociedade civil (OSCs) no Brasil é uma dentre tantas possíveis leituras, um recorte de uma realidade exponencialmente mais complexa. Espera-se que o percurso até aqui realizado reflita em si os principais alcances da pesquisa, cuja síntese de resultados e o posicionamento em relação ao estado do conhecimento sobre os temas abordados constam do Quadro 7 (p. 38) e do Quadro 8 (p. 39) respectivamente.

“Para além deste ponto”, o Quadro 27 evidencia elementos contextuais, teóricos e empíricos com os quais o estudo se deparou, mas que, por razões diversas, foram apenas tangenciados ou, mesmo, não foram explorados. Assim, constituem-se em sugestões para o desenvolvimento de novos estudos.

---

<sup>104</sup> Tradução do autor: “[...] to tie knots in their handkerchiefs whenever they leave some matter unformulated—to be willing to leave the matter so for years, but still leave a warning sign in the very terminology they use, such that these terms will forever stand, not as fences hiding the unknown from future investigators, but rather as signposts which read: ‘UNEXPLORED BEYOND THIS POINT’.” (Bateson, 1987, p. 81).

Quadro 27 - Sugestões de novos estudos

Aspectos contextuais	Aspectos teóricos	Aspectos metodológicos
<p>► Desdobramento dos cursos de ação da Plataforma (Plataforma, 2014) e do Projeto de Lei 7168 sobre o Marco Regulatório para as OSCS (Câmara dos Deputados, 2014), bem como do Movimento do Terceiro Setor (Fundamig, 2014) e da Ação Direta de Inconstitucionalidade do Conselho Federal da OAB que tramita no STF (STF, 2014).</p> <p>► Outros movimentos contemporâneos, como o “Coletivo Inter-religioso” ou a “Plataforma pela Reforma Política”. (CNBB, 2013a; Plataforma da Reforma Política, 2013).</p> <p>► Corrupção e suas consequências para o campo das OSCs (Quadros, 2014).</p> <p>► Critérios da Fasfil (IBGE <i>et al.</i>, 2012) para lidar com “organizações representativas”, como federações, confederações, associações e outras cujo interesse público caminha junto com o interesse corporativo.</p> <p>► Papel da mídia e de formadores de opinião quanto às OSCs. (Andi, 2014).</p>	<p>► Exploração do trabalho e das lógicas institucionais por meio de uma perspectiva sistêmica de redução de complexidades (Luhmann, 1989), balanceando a ação social com possibilidades de configurações comunicativas.</p> <p>► Posicionamento do indivíduo e o papel da liderança institucional na configuração de lógicas e trabalhos institucionais (Kraatz, 2009; Selznick, 2011).</p> <p>► Interlocução e contrapontos dos campos institucionais em relação aos campos organizacionais (Quirke, 2013).</p> <p>► Interlocuções do “interesse bem compreendido” com os interesses público e corporativo (Tocqueville, 2009).</p> <p>► Dinâmicas de poder no contexto institucional e das OSCs (Faria; Faria, 2006; Lawrence, 2008).</p> <p>► Exploração dos frames de ação coletiva ante as lógicas institucionais (Benford; Snow, 2000; Doug; Scott, 2005).</p>	<p>► Exploração de narrativas numa perspectiva quantitativa (Elliott, 2005; Franzosi <i>et al.</i>, 2012; Franzosi; De Fazio; Vicari, 2012).</p> <p>► Exploração de redes direcionadas (síncronas), em contraponto às redes não direcionadas para a análise da transposição de lógicas específicas e construção de sentidos conexos (Fine; Kleinman, 1983; Fuhse; Mützel, 2011; White <i>et al.</i>, 2007).</p> <p>► Uso de arquivos organizacionais (Coraiola, 2012)</p>

Fonte: Elaborado pelo autor.

## REFERÊNCIAS

---

ABONG. Carta de princípios. *Abong: organizações em defesa dos direitos e bens comuns*, nov. 2013. Disponível em: <[http://www.abong.org.br/quem\\_somos.php](http://www.abong.org.br/quem_somos.php)>. Acesso em: 23 nov. 2013.

ABONG. CPI das ONGs apresenta a conclusão de seus trabalhos. *Informes ABONG*, 218, 9 fev. 2003. Disponível em: <<http://abong.org.br/informes.php?id=2089&it=2092>>. Acesso em: 2 fev. 2013.

ABONG. *Minuta de Projeto de Lei*. Dispõe sobre o marco regulatório das organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, propõe novas formas de relação com o Estado a partir da redefinição de regras de acesso e uso de recursos públicos em diferentes naturezas jurídicas de relação entre as partes e cria o Termo de financiamento público direto. São Paulo, 2009. Disponível em: <[http://www.abong.org.br/lutas\\_e\\_acoes.php?id=49&it=4548](http://www.abong.org.br/lutas_e_acoes.php?id=49&it=4548)>. Acesso em: 13 mar. 2013.

ABONG. História: Abong comemora seus 15 anos. *Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais*, 2006. Disponível em: <<http://abong.org.br/biblioteca.php?id=4422>>. Acesso em: 7 jan. 2012.

ABONG. Nota sobre fim da CPI das ONGs. *Associação Brasileira de Organizações não Governamentais*, 17 nov. 2010a. Notícias ABONG. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/noticias.php?id=2576>>. Acesso em: 2 fev. 2013.

ABONG. *Panorama das associadas*. São Paulo: ABONG, 2010b.

ABONG. Pela reformulação e o fortalecimento do CNAS. *Informes ABONG (424) - Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais*, 3 jul. 2008. Disponível em: <<http://abong.org.br/informes.php?id=773&it=777>>. Acesso em: 17 ago. 2012.

ABONG. *Um novo marco legal para as ONGs no Brasil: fortalecendo a cidadania e a participação democrática*. São Paulo: ABONG, 2007.

AGU. Competência da AGU. *Advocacia-Geral da União*, 2012. Disponível em: <[http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=175195&ordenacao=1&id\\_site=8941](http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=175195&ordenacao=1&id_site=8941)>. Acesso em: 5 ago. 2013.

AGUIAR, A. B.; MARTINS, G. A. A Teoria das estruturas organizacionais de Mintzberg e a gestão estratégica de custos: um estudo nas Ongs paulistas. *Revista Contabilidade e Finanças*, São Paulo, n. Edição comemorativa, p. 51-64, set. 2006.

ALEXANDER, J. C. *The Civil Sphere*. New York: Oxford University Press, USA, 2006.

ALEXANDER, J. C.; MAST, J. L. Introduction: symbolic action in theory and practice: the cultural pragmatics of symbolic action. In: ALEXANDER, J. C.; GIESEN, B.; MAST, J. L. (Org.). *Social performance: symbolic action, cultural pragmatics, and ritual*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 1-28.

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. *Direito administrativo descomplicado*. 15. ed. São Paulo: Impetus, 2008.

ALVES, M. A. O conceito de sociedade civil: em busca de uma repolitização. *Organização & Sociedade*, v. 11, n. 30, p. 141-154, 2004.

ALVES, M. A. *Terceiro setor: o dialogismo polêmico*. 2002. 348 f. Tese (Doutorado em Administração) – EAESP, FGV, São Paulo, 2002.

ALVES, M. A.; KOGA, N. M. Brazilian nonprofit organizations and the new legal framework: an institutional perspective. *BAR. Brazilian Administration Review*, v. 3, n. 2, p. 68-83, jun. 2006.

AMENTA, E. Making the most of an historical case study: Configuration, sequence, casing and the US old-age pension movement. In: BYRNE, D.; RAGIN, C. C. (Org.). *The Sage handbook of case-based methods*. Los Angeles: Sage, 2009. p. 351-366.

ANDI. Seminário imprensa e organizações da sociedade civil. *Portal ANDI*, fev. 2014. Disponível em: <<http://www.andi.org.br/politicas-de-comunicacao/destaque-ppcom/seminario-fomenta-debate-entre-imprensa-e-organizacoes-da-so>>. Acesso em: 22 mar. 2014.

ANHEIER, H. K. *A dictionary of civil society, philanthropy and the non-profit sector*. London: Routledge, 2005.

ANHEIER, H. K. *Civil society: Measurement, evaluation, policy*. London: Earthscan, 2004.

ARAÚJO, A. V. Financiamento de direitos humanos no Brasil. *openDemocracy*, 12 nov. 2013. Disponível em: <<http://www.opendemocracy.net/openglobalrights/ana-valeria-araujo/financiamento-de-direitos-humanos-no-brasil>>. Acesso em: 12 dez. 2013.

ASHLEY, P. A. (Org.). *Ética e responsabilidade social nos negócios*. São Paulo: Saraiva, 2003.

ASHOKA; MCKINSEY. *Empreendimentos sociais sustentáveis: como elaborar planos de negócio para organizações sociais*. São Paulo: Peirópolis, 2001.

AVON. Regulamento para o fundo viva o amanhã. *Avon Brasil*, 2008. Disponível em: <[www.vivaoamanha.com.br/regulamento.html](http://www.vivaoamanha.com.br/regulamento.html)>. Acesso em: 13 mar. 2008.

AZEEM, M.; SALFI, N. A. Usage of Nvivo software for qualitative data analysis. *Academic Research International*, v. 2, n. 1 Part II, p. 262-266, 2012.

AZEVEDO, R. A CPI das ONGs e a “calamitas”. *Veja*, 15 mar. 2007. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/cpi-das-ongs-calamitas/>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

BALIZA, S. *Ofício nº 012/12/Fundamig/Diretoria*. Assunto: mandado de segurança coletivo para cessar o ato ilegal e o abuso do poder público que hora está ocorrendo com a Lei 12.101/09. Belo Horizonte: FUNDAMIG, 2012.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

BATESON, G. *Steps to an ecology of mind*. Northvale: Jason Aronson Inc., 1987.

BATTILANA, J.; D'AUNNO, T. Institutional work and the paradox of embedded agency. In: LAWRENCE, T. B.; SUDDABY, R.; LECA, B. (Org.). *Institutional work: actors and agency in institutional studies of organizations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 31-58.

BENFORD, R. D.; SNOW, D. A. Framing processes and social movements: An overview and assessment. *Annual Review of Sociology*, p. 611-639, 2000.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. *A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento*. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

BNDES. *Terceiro setor e desenvolvimento social*. Brasília: BNDES, 2001. (Relato Setorial nº 3).

BOJE, D. M. *Narrative methods for organizational and communication research*. Thousand Oaks: SAGE, 2001.

BOURDIEU, P. *The logic of practice*. Tradução Richard Nice. 1. ed. Stanford: Stanford University Press, 1992.

BRASIL. *Lei nº 12.868, de 15 de outubro de 2013*. Altera a Lei no 12.793, de 2 de abril de 2013, para dispor sobre o financiamento de bens de consumo duráveis a beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV); constitui fonte adicional de recursos para a Caixa Econômica Federal; altera a Lei no 12.741, de 8 de dezembro de 2012, que dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor, para prever prazo de aplicação das sanções previstas na Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990; altera as Leis no 12.761, de 27 de dezembro de 2012, no 12.101, de 27 de novembro de 2009, no 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e no 9.615, de 24 de março de 1998; e dá outras providências. Brasília, 2013a. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 8 nov. 2013.

BRASIL. *Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011*. Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, o Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, e dá outras providências. Brasília, 2011a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7568.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7568.htm)>. Acesso em: 6 jan. 2014.

BRASIL. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Código Tributário Nacional. Brasília, 1966. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/CodTributNaci/ctn.htm>>. Acesso em: 29 jan. 2014.

BRASIL. *Constituição (1891)*. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Brasília, Senado Federal, 1891. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 8 mar. 2012.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Senado Federal, 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 8 mar. 2012.

BRASIL. *Decreto nº 7.592, de 28 de outubro de 2011*. Determina a avaliação da regularidade da execução dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos até a publicação do Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011, e dá outras providências. Brasília, 28 out. 2011 b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7592.htm)>. Acesso em: 29 abr. 2012.

BRASIL. *Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935*. Determina regras pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade pública. Brasília, 1935. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 8 mar. 2012.

BRASIL. *Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009*. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social [...]. Brasília, 2009. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 8 mar. 2012.

BRASIL. *Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 8 mar. 2012.

BRASIL. *Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999*. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília, 1999 a. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 8 mar. 2012.

BRASIL. *Decreto nº 2.999, de 25 de março de 1999*. Dispõe sobre o Conselho da Comunidade Solidária e dá outras providências. Brasília, 1999 b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2999.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2999.htm)>. Acesso em: 24 dez. 2012.

BRASIL. *Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995*. Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências. Brasília, 1995 a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1995/D1366.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1366.htm)>. Acesso em: 24 dez. 2012.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de Janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, 2002. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 11 jan. 2013.

BRASIL. *Lei nº 3.071, de 1º de Janeiro de 1916*. Institui o Código Civil Brasileiro. Brasília, 1916. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 8 mar. 2012.

BRASIL. *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, 1959. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 8 mar. 2012.

BRASIL. *Marco regulatório da sociedade civil*. Brasília: Secretaria-geral da Presidência da República, 2013b. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/mrosc/cartilhas-e-manuais/cartilha-mrosc>>. Acesso em: 8 jan. 2014.

BRASIL. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, 1995b.

BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, 2011c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: 14 jan. 2014.



BRASIL. *Decreto nº 7.237, de 20 de julho de 2010*. Regulamenta a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social para obtenção da isenção das contribuições para a seguridade social, e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 8 mar. 2012.

BRASIL. *Decreto nº 50.517, de 02 de maio de 1961*. Regulamenta a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, que dispõe sobre a declaração de utilidade pública. Brasília, 1961. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 8 mar. 2012.

BRELÀZ, G. *O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010)*. 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9436>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

BRELÀZ, G.; ALVES, M. A. O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010). *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 4, p. 803 a 826, 19 jul. 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. (Org.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 15-48.

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

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei nº 3877, de 2004*. Dispõe sobre o registro, fiscalização e controle das organizações não-governamentais e dá outras providências. Brasília, 2004.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 7168/2014: Projetos de Lei e Outras Proposições. *Câmara dos Deputados*, maio 2014. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=606626>>. Acesso em: 24 maio 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Tramitação do Projeto de Lei nº 3.877/2004. *Câmara dos Deputados*, 2013. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=259499>>. Acesso em: 7 dez. 2013.

CAMARGO, R. Senado “ressuscita” MP da Filantropia com emendas. *Congresso em Foco*, 12 dez. 2008.

CÁRITAS. *Marco regulatório das relações entre Estado e sociedade civil*. Brasília: Cáritas Brasileira, 2013a.

CÁRITAS. Missão, diretrizes e prioridades estratégicas. *Cáritas Brasileira*, dez. 2013b. Disponível em: <<http://caritas.org.br/projetos/missao-diretrizes-e-prioridades-estrategicas>>. Acesso em: 23 dez. 2013.

CÁRITAS. *Relatório Cáritas 2007 - 2008*. Brasília: Cáritas Brasileira, 2009.

CARNEIRO, L. O. Justiça Federal anula certificados das pilantrópicas. *Jornal do Brasil*, 4 ago. 2009.

CARVALHO, C. A. P. Preservar a identidade e buscar padrões de eficiência: questões complementares ou contraditórias na atualidade das organizações não governamentais? *REAd - Revista Eletrônica de Administração*, v. 6, n. 2, p. 1-21, 2000.

CARVALHO, J.; LEALI, F. PF prende seis pessoas acusadas de fraude no Conselho Nacional de Assistência Social. *O Globo - Agência Brasil*, 13 mar. 2008. Disponível em: <[http://oglobo.globo.com/pais/mat/2008/03/13/pf\\_prende\\_seis\\_pessoas\\_acusadas\\_de\\_fraude\\_no\\_conselho\\_nacional\\_de\\_assistencia\\_social-426208254.asp](http://oglobo.globo.com/pais/mat/2008/03/13/pf_prende_seis_pessoas_acusadas_de_fraude_no_conselho_nacional_de_assistencia_social-426208254.asp)>. Acesso em: 25 fev. 2013.

CASA CIVIL. Competência. *Casa Civil da Presidência da República*, 2013. Disponível em: <<http://www.casacivil.gov.br/sobre/COMP>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

CEBRAE. Objetivos. *Confederação Brasileira de Fundações*, 2013. Disponível em: <<http://www.apf.org.br/fundacoes/index.php/2012-07-10-21-39-36/objetivos.html>>. Acesso em: 23 jun. 2013.

CEMAIS. Missão, visão e valores. ago. 2012. Disponível em: <[http://www.cemais.org.br/?page\\_id=606](http://www.cemais.org.br/?page_id=606)>.

CENTER FOR CIVIL SOCIETY STUDIES. The Comparative Nonprofit Sector Project (CNP). *Johns Hopkins Center for Civil Society Studies*, 2014. Disponível em: <<http://ccss.jhu.edu/research-projects/comparative-nonprofit-sector/about-cnp>>. Acesso em: 24 fev. 2014.

CETS. Principais atividades. *Centro de estudos do terceiro setor FGV/EAESP - CETS*, 2008. Disponível em: <<http://www.fgvsp.br/cets>>. Acesso em: 22 mar. 2008.

CFOAB. Ação direta de inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar [em face da] Lei nº 12.101/2009, publicada no Diário Oficial da União em 30/11/2009. *Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil*, 2012a. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/arquivos/adin-lei-12-101-09-cebas-versao-final-assinado.pdf>>. Acesso em: 28 maio 2013.

CFOAB. *Ata da sessão ordinária do conselho pleno do conselho federal da ordem dos advogados do Brasil (2066ª Sessão - 82ª Reunião)*. Brasília: OAB, 2012b.

CFOAB. OAB leva a STF exigências à isenção tributária a entidade beneficente. *Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil*, 17 dez. 2012c. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/noticia/24975/oab-leva-a-stf-exigencias-a-isencao-tributaria-a-entidade-beneficente>>. Acesso em: 26 mar. 2013.

CGU. A CGU. *Controladoria-Geral da União*, 2013. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/CGU/>>. Acesso em: 5 ago. 2013.

CICONELLO, A. *Identidade e classificação das entidades sem fins lucrativos no Brasil*. Brasília: Fundação Esquel, Fundação Avina, Instituto C&A, Pastoral da Criança, 2010. (Projeto Marco Regulatório).

CLAI. Quem somos. *CLAI Brasil*, 2013. Disponível em: <<http://www.claibrasil.org.br/quem-somos>>. Acesso em: 23 dez. 2013.

CLARK, B.; STIERMAN, J. Identify, organize, and retrieve items using zotero. *Teacher Librarian*, v. 37, n. 2, p. 54-56,58, dez. 2009.

CMPE. Quem somos. *A Conspiração Mineira Pela Educação*, 25 maio 2012. Disponível em: <[http://www.cmpeducacao.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=59&Itemid=109](http://www.cmpeducacao.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=59&Itemid=109)>. Acesso em: 25 maio 2012.

CNBB. Coletivo Inter-religioso debate relação Estado e Sociedade por um Marco Regulatório. *Conferência Nacional dos Bispos do Brasil*, 30 set. 2013. Disponível em: <<http://www.cnbb.org.br/comissoes-episcopais/caridade-justica-e-paz/12911-coletivo-inter-religioso-debate-a-relacao-estado-e-sociedade-por-um-marco-regulatorio>>. Acesso em: 4 mar. 2014.

COFFEY, J. W.; HOFFMAN, R.; CAÑAS, A. Concept map-based knowledge modeling: Perspectives from information and knowledge visualization. *Information Visualization*, v. 5, n. 3, p. 192-201, 21 set. 2006.

COHEN, L.; MANION, L.; MORRISON, K. *Research methods in education*. 6. ed. London: Routledge, 2007.

COIMBRA & CHAVES ADVOGADOS. *Mandado de segurança coletivo, com pedido de liminar, nos termos da lei 12.016/2009, em face de ato, tido como abusivo e anti-jurídico*. Belo Horizonte: Coimbra & Chaves, 2012.

COLOMBELLI, C.; MURARO, M.; SANTOS, S. R. T. O impacto da lei nº 12.101/2009 na apresentação das demonstrações contábeis das Apaes/RS. *Revista Teoria e Evidência Econômica*, v. 18, n. 38, p. 121-143, jul. 2012.

COMUNIDADE SOLIDÁRIA. *XXVIII Reunião do Conselho da Comunidade Solidária*. A reforma do marco legal. Brasília, 24 jun. 2002a.

COMUNIDADE SOLIDÁRIA. *XVII Reunião do Conselho da Comunidade Solidária*. Coletânea das contribuições enviadas pelos interlocutores. Brasília, 6 out. 1997a.

COMUNIDADE SOLIDÁRIA. *XX Reunião do Conselho da Comunidade Solidária*. Continuação da sexta rodada de interlocução política sobre o marco legal do terceiro setor. Brasília, 4 maio 1998a.

COMUNIDADE SOLIDÁRIA. *XX Reunião do Conselho da Comunidade Solidária*. Documento-base. Brasília, 4 maio 1998b.

COMUNIDADE SOLIDÁRIA. *XXVIII Reunião do Conselho da Comunidade Solidária*. Documento-base. Brasília, 24 jun. 2002b.

COMUNIDADE SOLIDÁRIA. *XVII Reunião do Conselho da Comunidade Solidária*. . Documento-base, segunda versão. Brasília, 6 out. 1997b.

COMUNIDADE SOLIDÁRIA. *XVII Reunião do Conselho da Comunidade Solidária*. . Documento-de-consulta. Brasília, 6 out. 1997c.

COMUNIDADE SOLIDÁRIA. *Marco legal do terceiro setor: sexta rodada de interlocução política do conselho da comunidade solidária*. Brasília: IPEA, 1998c.

COMUNIDADE SOLIDÁRIA. *XVII Reunião do Conselho da Comunidade Solidária*. Propostas e encaminhamentos. Brasília, 6 out. 1997d.

CONFENEN. ADIN 4480-DF. *Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino*, dez. 2010. Disponível em: <<http://www.confenen.com.br/JornalNov-Dez2010.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2012.

CORAIOLA, D. M. Importância dos arquivos empresariais para a pesquisa histórica em Administração no Brasil. *Cadernos EBAPE. BR*, v. 10, n. 2, p. 254-269, 2012.

CORAIOLA, D. M.; MELLO, C. M.; JACOMETTI, M. Estruturação da estratégia-como-prática organizacional: possibilidades analíticas a partir do institucionalismo organizacional. *RAM. Revista de Administração Mackenzie*, v. 13, n. 5, p. 204-231, out. 2012.

CORRÊA, M. L.; PIMENTA, S. M. Terceiro setor, Estado e cidadania: (re)construção de um espaço político? *Terceiro Setor: dilemas e polêmicas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

COSTA, J. R. F. *Sociedade civil, humanitarismo e utilitarismo: um estudo empírico sobre os padrões de solidariedade das ONGs da RMR*. 2004. 103 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

CRESWELL, J. W. *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2009.

CZARNIAWSKA, B. *A narrative approach to organization studies*. Thousand Oaks: SAGE, 1998.

CZARNIAWSKA, B.; JOERGES, B. Travels of ideas. In: CZARNIAWSKA, B.; SEVÓN, G. (Org.). *Translating organizational change*. Meuchen: De Gruyter, 2011. p. 13-48.

CZARNIAWSKA, B.; SEVÓN, G. Introduction. In: CZARNIAWSKA, B.; SEVÓN, G. (Org.). *Translating organizational change*. Meuchen: De Gruyter, 2011. p. 1-12.

DEY, I. *Qualitative data analysis: A user-friendly guide for social scientists*. London: Routledge, 1993.

DIAS, M. T. F. *Terceiro setor e Estado: legitimidade e regulação - por um novo marco jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

DIMAGGIO, P. J. Interest and agency in institutional theory. In: ZUCKER, L. G. (Org.). *Institutional patterns and organizations: Culture and environment*. Cambridge: Ballinger, 1988. p. 3-22.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. Introduction. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (Org.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 1-38.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.

DOEHLER, G. M. *Sentença - Processo N° 0042042-28.2012.4.01.3800 - 19ª Vara Federal*. Belo Horizonte: Tribunal Regional Federal da Primeira Região, 2013.

DOUG, M.; SCOTT, W. R. Organizations and movements. In: DAVIS, G. F. *et al.* (Org.). *Social movements and organization theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 4-40.

DRUCKER, P. F. *Administração de organizações sem fins lucrativos*. São Paulo: Pioneira, 1997.

DURÃO, J. E. S. Inépcia do Estado na relação com as ONGs. *Valor Econômico*, 16 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/opiniaio/1141344/inepcia-do-estado-na-relacao-com-ongs>>. Acesso em: 14 jan. 2014.

ELLIOTT, J. *Using narrative in social research: Qualitative and quantitative approaches*. 1. ed. London: Sage, 2005.

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*. São Paulo: Centro de Estudos em Administração do Terceiro Setor, Universidade de São Paulo, 1999.

FARIA, J. H.; FARIA. Poder e controle em organizações solidárias. In: PIMENTA, S. M.; SARAIVA, L. A. S.; CORRÊA, M. L. (Org.). *Terceiro Setor: dilemas e polêmicas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

FBAC. Institucional: histórico. 15 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.fbac.org.br/institucional/historico>>. Acesso em: 15 jul. 2012.

FEAR, W. J. Discursive activity in the boardroom: The role of the minutes in the construction of social realities. *Group & Organization Management*, v. 37, n. 4, p. 486-520, 1 ago. 2012.

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

FERRAREZI, E. R. *A reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil: a criação da lei das Osci (lei 9.790/99)*. 2007. 308 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

FERREIRA, S. A invenção estratégica do terceiro sector como estrutura de observação mútua: uma abordagem histórico-conceptual. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 84, p. 169-192, 1 mar. 2009.

FGEB. As ONGs e as OSCs: Luta pela democracia e respeito. *Fórum Marco Regulatório*, 26 ago. 2010a. Disponível em: <[www.forummarcoregulatorio.org.br](http://www.forummarcoregulatorio.org.br)>. Acesso em: 25 fev. 2012.

FGEB. *Fundação Grupo Esquel Brasil: relatório de atividades 2008*. Brasília: FGEB, 2008.

FGEB. Missão. *Fundação Grupo Esquel Brasil*, dez. 2013. Disponível em: <<http://www.esquel.org.br/missao>>. Acesso em: 27 dez. 2013.

FGEB. *Projeto marco regulatório*. Brasília: Fundação Grupo Esquel Brasil, 2011a. Disponível em: <<http://www.forummarcoregulatorio.org.br/edito/acesso/arquivos/breve->

resumo-do-projeto-marco-regulatorio.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2012. (Fundação Grupo Esquel Brasil).

FGEB. *Projeto marco regulatório*: relatório técnico. Brasília: Fundação Grupo Esquel Brasil, 2011b.

FGEB. Projetos em execução: marco regulatório. *Fundação Grupo Esquel Brasil*, 5 nov. 2010b. Disponível em: <<http://www.esquel.org.br/component/content/article/2-uncategorised/106-projetos-em-execucao-1>>. Acesso em: 2 fev. 2013.

FGV; ARTICULAÇÃO D3. *Pesquisa arquitetura institucional de apoio às organizações da sociedade civil no Brasil*: apresentação e resumo executivo. São Paulo: FGV e Articulação D3, 2013.

FINE, G. A.; KLEINMAN, S. Network and meaning: An interactionist approach to structure. *Symbolic Interaction*, v. 6, n. 1, p. 97-110, 1983.

FOLHA DE S. PAULO. Entenda as acusações envolvendo o Ministério do Turismo. *Folha de S. Paulo*, 14 set. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2011/09/974699-entenda-as-acusacoes-envolvendo-o-ministerio-do-turismo.shtml>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

FONSECA, V. M. M. *No gozo dos direitos civis*: associativismo no Rio de Janeiro, 1903-1916. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2008.

FRANZOSI, R. *et al.* Quantitative narrative analysis software options compared: PC-ACE and CAQDAS (ATLAS.ti, MAXqda, and NVivo). *Quality & Quantity*, p. 1-29, 2012.

FRANZOSI, R.; FAZIO, G.; VICARI, S. ways of measuring agency: an application of quantitative narrative analysis to lynchings in Georgia (1875–1930). *Sociological Methodology*, v. 42, n. 1, p. 1-42, 2012.

FRIEDLAND, R.; ALFORD, R. R. Bringing society back in: Symbols, practices and institutional contradictions. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (Org.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 223-263. Disponível em: <<http://www.citeulike.org/group/3317/article/262887>>. Acesso em: 6 jul. 2013.

FRIESE, S. Using Atlas.ti for analyzing the financial crisis data. *Qualitative Social Research*, v. 12, n. 1, p. 1-24, 30 jan. 2011.

FUHSE, J.; MÜTZEL, S. Tackling connections, structure, and meaning in networks: quantitative and qualitative methods in sociological network research. *Quality & Quantity*, v. 45, n. 5, p. 1067-1089, 2011.

FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL; UNICEF. Regulamento do Prêmio Itaú-Unicef - Edição 2013. *Prêmio Itaú-UNICEF*, 2013. Disponível em: <[http://www.premioitauunicef.org.br/documentos/regulamento\\_2013\\_FINAL.pdf](http://www.premioitauunicef.org.br/documentos/regulamento_2013_FINAL.pdf)>. Acesso em: 7 dez. 2013.

FUNDAMIG. 6º Encontro do movimento do terceiro setor. *Notícias FUNDAMIG*, 9 dez. 2010a. Disponível em: <[www.fundamig.org.br/2009/?pg=ver\\_informativo&id=1172](http://www.fundamig.org.br/2009/?pg=ver_informativo&id=1172)>. Acesso em: 21 jan. 2013.

FUNDAMIG. Assunto: ADIN referente à Lei 12.101/09. *Ofício nº 002/11/Fundamig/Diretoria*, 1 fev. 2011a.

FUNDAMIG. *Consolidação do estatuto da Federação Mineira de Fundações e Associações de Direito Privado - FUNDAMIG*. Belo Horizonte: FUNDAMIG, 2008.

FUNDAMIG. *Consolidação do estatuto da Federação Mineira de Fundações e Associações de Direito Privado - FUNDAMIG*. Belo Horizonte: FUNDAMIG, 2012a.

FUNDAMIG. Entrevista: Dr. Tiago Gomes de Carvalho Pinto. *Informativo FUNDAMIG*, Belo Horizonte, n. 58, p. 1-12, nov. 2012b.

FUNDAMIG. Filiadas. *Federação Mineira de Fundações e Associações de Direito Privado*, 2 dez. 2013. Disponível em: <[http://www.fundamig.org.br/2012/index.php?option=com\\_content&view=category&id=45&Itemid=96](http://www.fundamig.org.br/2012/index.php?option=com_content&view=category&id=45&Itemid=96)>. Acesso em: 2 dez. 2013.

FUNDAMIG. Movimento de Direito do Terceiro Setor. maio 2014. Federação Mineira de Fundações e Associações de Direito Privado. Disponível em: <<http://www.fundamig.org.br/v1/movimento-de-direito-do-terceiro-setor/>>. Acesso em: 14 maio 2014.

FUNDAMIG. Movimento de direito do terceiro setor. *Projetos FUNDAMIG*, dez. 2011b. Disponível em: <[http://www.fundamig.org.br/2012/index.php?option=com\\_content&view=article&id=279&Itemid=101](http://www.fundamig.org.br/2012/index.php?option=com_content&view=article&id=279&Itemid=101)>. Acesso em: 21 nov. 2012.

FUNDAMIG. *Ata 5ª reunião do movimento*. Nova Lei da Filantropia. Belo Horizonte, 12 jan. 2011c.

FUNDAMIG. *Ata 1ª reunião do movimento*. Nova Lei da Filantropia. Belo Horizonte, 8 out. 2010b.

FUNDAMIG. *Ata 2ª reunião do movimento*. Nova Lei da Filantropia. Belo Horizonte, 27 out. 2010c.

FUNDAMIG. *Ata 3ª reunião do movimento*. Nova Lei da Filantropia. Belo Horizonte, 9 nov. 2010d.

FUNDAMIG. *Ata 7ª reunião do movimento*. Nova Lei da Filantropia. Belo Horizonte, 1 dez. 2011d.

FUNDAMIG. *Ata 4ª reunião do movimento*. Nova Lei da Filantropia. Belo Horizonte, 15 dez. 2010e.

FUNDAMIG. *Ofício nº 012/12/Fundamig/Diretoria*. Assunto: mandado de segurança coletivo para cessar o ato ilegal e o abuso do poder público que hora está ocorrendo com a Lei 12.101/09. Belo Horizonte: FUNDAMIG, 2012c.

FUNDAMIG. Palavra do presidente. *Newsletter FUNDAMIG*, Belo Horizonte, n. 290, p. 1-4, 7 out. 2010f.

FUNDAMIG. Palavra do presidente. *Newsletter FUNDAMIG*, Belo Horizonte, n. 293, p. 1-4, 21 out. 2010g.

FUNDAMIG. Quem somos. *Federação Mineira de Fundações e Associações de Direito Privado*, 2012d. Disponível em:

<[http://www.fundamig.org.br/2012/index.php?option=com\\_content&view=article&id=46&Itemid=53](http://www.fundamig.org.br/2012/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=53)>. Acesso em: 20 ago. 2012.

FUNDAMIG. Seminário Nacional sobre a Nova Lei da Filantropia. *Notícias FUNDAMIG*, 19 ago. 2010h. Disponível em: <[www.fundamig.org.br/2009/?pg=ver\\_informativo&id=949](http://www.fundamig.org.br/2009/?pg=ver_informativo&id=949)>. Acesso em: 21 nov. 2012.

G1. Ministro do Turismo Pedro Novais pede demissão. *G1 Notícias*, 14 set. 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/09/apos-serie-de-denuncias-ministro-do-turismo-pedro-novais-pede-demissao.html>>. Acesso em: 7 maio 2013.

GARTON, J. *The regulation of organised civil society*. Oxford: Hart Publishing, 2009.

GAWER, A.; PHILLIPS, N. Institutional work as logics shift: The case of Intel's transformation to platform leader. *Organization Studies*, v. 34, n. 8, p. 1035-1071, 1 ago. 2013.

GAZZOLI, P. O neoinstitucionalismo abre espaço para o ator social: uma exigência da investigação empírica. In: XIX ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 2005, Brasília. *Anais...* Brasília: ANPAD, 2005.

GIDDENS, A. *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Cambridge: Polity Press, 1984.

GIFE. Histórico. *Grupo de Institutos Fundações e Empresas*, 2012. Disponível em: <[http://www.gife.org.br/ogife\\_historico.asp](http://www.gife.org.br/ogife_historico.asp)>. Acesso em: 7 jan. 2012.

GIFE. *Perspectivas para o marco legal do terceiro setor - GIFE*. São Paulo: GIFE, 2009.

GIFE. Visão GIFE do marco legal do terceiro setor: carta de Curitiba. *Grupo de Institutos Fundações e Empresas*, 2006.

GOMES, M. V.; ALVES, M. A.; OMETTO, M. P. Institutional work: the contributions of old and new institutionalism. In: 7TH RESEARCH WORKSHOP ON INSTITUTIONS AND ORGANIZATIONS RWIO, 2012, São Carlos. *Anais...* São Carlos: RWIO, 2012.

GREEN JR, S. E.; LI, Y. Rhetorical Institutionalism: Language, Agency, and Structure in Institutional Theory since Alvesson 1993. *Journal of Management Studies*, v. 48, n. 7, p. 1662-1697, 2011.

GREENWOOD, R. *et al.* (Org.). *The SAGE handbook of organizational institutionalism*. Thousand Oaks: Sage, 2008.



GREENWOOD, R.; SUDDABY, R.; HININGS, C. R. Theorizing Change: The role of professional associations in the transformation of institutionalized fields. *Academy of Management Journal*, v. 45, n. 1, p. 58-80, 1 fev. 2002.

GRIFFIN, L. J. Narrative, event-structure analysis, and causal interpretation in historical sociology. *American Journal of Sociology*, v. 98, n. 5, p. 1094-1133, 1 mar. 1993.

GUARIDO FILHO, E. R. *A construção da teoria institucional nos estudos organizacionais no Brasil: O Período 1993-2007*. 2008. 316 f. Tese (Doutorado em Administração) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2008.

HARDY, C.; MAGUIRE, S. Discourse, field-configuring events, and change in organizations and institutional fields: Narratives of DDT and the Stockholm convention. *Academy of Management Journal*, v. 53, n. 6, p. 1365-1392, 2010.

HARDY, C.; MAGUIRE, S. Institutional entrepreneurship. In: GREENWOOD, R. *et al.* (Org.). *The Sage handbook of organizational institutionalism*. Thousand Oaks: Sage, 2008. p. 198-217.

HENDERSON, P.; VERCSEG, I. *Community development and civil society: Making connections in the European context*. Bristol: Policy Press, 2010.

HIRSCH, P. M.; LOUNSBURY, M. Ending the family quarrel toward a reconciliation of “old” and “new” institutionalisms. *American Behavioral Scientist*, v. 40, n. 4, p. 406-418, 1 fev. 1997.

HOFFMAN, A. J. Institutional evolution and change: environmentalism and the U.S. chemical industry. *The Academy of Management Journal*, v. 42, n. 4, p. 351-371, 1 ago. 1999.

HOU, Z.; ZHU, Y. An institutional perspective of public relations practices in the Chinese cultural contexts. *Public Relations Review*, v. 38, n. 5, p. 916-925, dez. 2012.

HWANG, S. Utilizing qualitative data analysis software: a review of Atlas.ti. *Social Science Computer Review*, v. 26, n. 4, p. 519-527, 1 nov. 2008.

IBASE. Perfil do Betinho. 2013. Ibase - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. Disponível em: <<http://www.ibase.br/pt/perfil-betinho/>>. Acesso em: 26 jul. 2013.

IBGE *et al.* *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil - 2002*. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

IBGE *et al.* *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil - 2005*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IBGE *et al.* *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil - 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

IBGE *et al.* *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores 2009*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IEGS. *Manual das instituições beneficentes*. Belo Horizonte: Paulus, 2013.

INSTITUTO C&A. Grupo de instituições avança em projeto de criação de novo marco regulatório para ONGs. *Instituto C&A*, 7 abr. 2010. Disponível em: <<http://www.institutocea.org.br/noticias/Detailhe-noticia.aspx?id=949>>. Acesso em: 25 maio 2013.

INSTITUTO ETHOS. Sobre o Instituto Ethos. *Instituto Ethos*, 2007. Disponível em: <[www.ethos.org.br](http://www.ethos.org.br)>. Acesso em: 28 fev. 2007.

IPEA. Assistência social e segurança alimentar e nutricional. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, Rio de Janeiro, n. 16, nov. 2008.

IPEA. *Transferências federais a entidades privadas sem fins lucrativos (1999-2010)*. Brasília: IPEA, 2011. (Comunicados do IPEA n° 123).

JUSBRASIL. Princípio da segurança jurídica. *Definições JusBrasil*, 2013. Disponível em: <<http://jb.jusbrasil.com.br/definicoes/100009455/principio-da-seguranca-juridica>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

KOSLINSKI, M. C. *Um estudo sobre ONGs e suas relações de 'accountability'*. 2007. 223 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

KRAATZ, M. S. Leadership as institutional work: a bridge to the other side. In: LAWRENCE, T. B.; SUDDABY, R.; LECA, B. (Org.). *Institutional work: actors and agency in institutional studies of organizations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 59-91.

KRIPPENDORFF, K. *Content analysis: an introduction to its methodology*. Los Angeles: Sage, 2013.

LANDIM, L.; CARVALHO, L. A. DE. *Projeto transparência e prestação de contas da sociedade civil na América Latina - caso: Brasil*. Uruguai: Instituto de Comunicação e Desenvolvimento, 2007.

LANGFRED, C. W.; SHANLEY, M. T. Small group research: Autonomous teams and progress on issues of context and levels of analysis. In: GOLEMBIEWSKI, R. T. (Org.). *Handbook of organizational behavior*. New York: Marcel Dekker, 2001. p. 81-112.

LAWRENCE, T. B. Power, institutions and organizations. In: GREENWOOD, R. *et al.* (Org.). *The Sage handbook of organizational institutionalism*. Thousand Oaks: Sage, 2008. p. 170-197.

LAWRENCE, T. B.; LECA, B.; ZILBER, T. B. Institutional work: Current research, new directions and overlooked issues. *Organization Studies*, v. 34, n. 8, p. 1023-1033, 1 ago. 2013.

LAWRENCE, T. B.; PHILLIPS, N. From moby dick to free willy: macro-cultural discourse and institutional entrepreneurship in emerging institutional fields. In: CLEGG, S. R. (Org.). *Sage directions in organization studies*. Thousand Oaks: Sage, 2009. v. Four-Volume Set. p. 321-344.

- LAWRENCE, T. B.; SUDDABY, R. Institutions and institutional work. In: CLEGG, S. *et al.* (Org.). *Handbook of organization studies*. 2nd. ed. London: Sage, 2006. p. 215-254.
- LAWRENCE, T. B.; SUDDABY, R.; LECA, B. *Institutional work: Actors and agency in institutional studies of organizations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- LAWRENCE, T. B.; SUDDABY, R.; LECA, B. Institutional work: Refocusing institutional studies of organization. *Journal of Management Inquiry*, v. 20, n. 1, p. 52-58, 2011.
- LAWRENCE, T. B.; WINN, M. I.; JENNINGS, P. D. The temporal dynamics of institutionalization. *The Academy of Management Review*, v. 26, n. 4, p. 624, out. 2001.
- LEAL, L. N. Betinho deixa o comunidade solidária. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, p. 10, 5 mar. 1996.
- LECA, B.; BATTILANA, J.; BOXENBAUM, E. Agency and institutions: A review of institutional entrepreneurship. *Academy of Management Annals*, v. 3, p. 08-096, 2008.
- LEONEL JUNIOR, R. S.; CUNHA, C. R. Atores, trabalho institucional e a institucionalização da estratégia de diversificação em uma cooperativa agroindustrial. *BASE-Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos*, v. 10, n. 1, p. 81-98, 2012.
- LEWINS, A.; SILVER, C. *Using software in qualitative research: A step-by-step guide*. Thousand Oaks: Sage, 2007.
- LEWIS, S. A. L. B. *Terceiro setor, políticas públicas e tributação*. Paraná: Ordem dos Advogados do Brasil, 2006.
- LOPES, J. R. L. (Org.). *Marco regulatório das organizações da sociedade civil: cenário atual e estratégias de avanço*. São Paulo: CPJA-DIREITO GV, 2013.
- LOPES, L. V. C. F. *et al.* Fomento e colaboração: uma nova proposta de parceria entre Estado e organizações da sociedade civil. In: VI CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2013, Brasília. *Anais...* Brasília: CONSAD, 2013.
- LUHMANN, N. *Ecological communication*. Chicago: University of Chicago Press, 1989.
- MACEDO, I. Confederação Nacional de Saúde critica proposta que reduz jornada de enfermeiros. *Agência Câmara Notícias - Portal da Câmara dos Deputados*, 23 abr. 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SAUDE/>>. Acesso em: 3 set. 2013.
- MACHADO-DA-SILVA, C. L. *et al.* Institucionalização da mudança na sociedade brasileira: o papel do formalismo. In: VIEIRA, M.; CARVALHO, C. (Org.). *Organizações, Instituições e Poder no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 179-202.
- MACHADO-DA-SILVA, C. L.; FONSECA, V. S.; CRUBELLATE, J. M. Estrutura, agência e interpretação: elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 9, n. SPE1, p. 9-39, 2005.

- MACIEL, L. Dívida das filantrópicas soma R\$ 15 bi. *Valor Econômico*, 6 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3152768/divida-das-filantropicas-soma-r-15-bi>>. Acesso em: 3 set. 2013.
- MÂNICA, F. B. Panorama histórico-legislativo do terceiro setor no Brasil. In: OLIVEIRA, G. J. (Org.). *Terceiro setor, empresas e Estado: novas fronteiras entre o público e o privado*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 163-194.
- MARCOVITCH, J. Da exclusão à coesão social: profissionalização do terceiro setor. In: IOSCHPE, E. B. (Org.). *3º setor: desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005. p. 121-130.
- MARTINS, P. H. Entrevista do Dr. Paulo Haus Martins sobre a CPI das ONGs. *Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior de Pesquisa Científica e Tecnologia*, 30 mar. 2008. Disponível em: <[http://www.confies.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=49:entrevista-do-dr-paulo-haus-martins-sobre-a-cpi-das-ongs&catid=8:noticias](http://www.confies.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=49:entrevista-do-dr-paulo-haus-martins-sobre-a-cpi-das-ongs&catid=8:noticias)>. Acesso em: 10 mar. 2014.
- MELO, A. F.; RANGEL, A. *Acesso a recursos públicos por pequenas instituições privadas sem fins lucrativos: dificuldades e alternativas*. Brasília: Fundação Esquel, Fundação Avina, Instituto C&A, Pastoral da Criança, 2010. (Projeto Marco Regulatório).
- MENDONÇA, P. M. E.; ALVES, M. A. Institutional entrepreneurship and professionalization of the rural development of the sisal region in Brazil. *Revista de Administração (São Paulo)*, v. 47, n. 3, p. 489-499, set. 2012.
- MENDONÇA, P. M. E.; ALVES, M. A.; CAMPOS, L. C. Empreendedorismo institucional na emergência do campo de políticas públicas em HIV/aids no Brasil. *RAE eletrônica*, v. 9, n. 1, p. 1-25, 2010a.
- MENDONÇA, P. M. E.; ALVES, M. A.; CAMPOS, L. C. Empreendedorismo institucional na emergência do campo de políticas públicas em HIV/Aids no Brasil. 2010b. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/raeel/v9n1/v9n1a7.pdf>>. Acesso em: 4 jun. 2014.
- MEREGE, L. C. Terceiro setor: finalmente no PIB. *Revista Eletrônica Ingração*, n. 44, 2007.
- MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *The American Journal of Sociology*, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.
- MEYER, R. E. *et al.* The visual dimension in organizing, organization, and organization research: core ideas, current developments, and promising avenues. *Academy of Management Annals*, v. 7, n. 1, p. 487-553, 2013.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Comissão de anistia lança IV edital para o projeto marcas da memória. *Ministério da Justiça*, 2013. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br>>. Acesso em: 6 dez. 2013.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Atribuições do procurador-geral da República. *Ministério Público Federal*, 2013. Disponível em: <<http://www.pgr.mpf.mp.br/conheca-o-mpf/procurador-geral-da-republica>>. Acesso em: 22 dez. 2013.

- MULDROW, J.; YODER, S. Out of cite! How reference managers are taking research to the next level. *Political Science & Politics*, v. 42, n. 01, p. 167-172, 2009.
- PACHECO, L. B. *Como se fazem as leis*. 3 ed. ed. Brasília: Edições Câmara, 2013.
- PAES, J. E. S. *Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- PASQUINO, G. Movimentos Sociais. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (Org.). *Dicionário de Política*. Brasília: Editora UnB, 1998. v. 1. p. 787-792.
- PEREIRA, J. R.; CANÇADO, A. C. Gestão social e gestão pública: interfaces e delimitações. *Cadernos Gestão Social*, v. 3, n. 1, p. 134-144, 22 maio 2012.
- PEREIRA, T. D. *O não-Governamental em questão: um estudo sobre o universo ABONG*. Rio de Janeiro: FASE, 2003.
- PERKMANN, M.; SPICER, A. How are management fashions institutionalized? The role of institutional work. *Human Relations*, v. 61, n. 6, p. 811-844, 1 jun. 2008.
- PETROBRAS. Regulamento do Programa Petrobras Desenvolvimento & Cidadania - 2010. *Petrobras*, 2010. Disponível em: <[www2.petrobras.com.br/minisite/desenvolvimento\\_cidadania/regulamento.asp](http://www2.petrobras.com.br/minisite/desenvolvimento_cidadania/regulamento.asp)>. Acesso em: 18 out. 2010.
- PGR. Parecer nº 11148/RG, da Procuradoria Geral da República - Opina pela procedência parcial do pedido da ADI nº 4.891. *Procuradoria Geral da República - Ministério Público Federal*, 24 jul. 2013a.
- PGR. PGR: normas que tratam de isenção tributária de entidades beneficentes são constitucionais. *Ministério Público Federal - Notícias*, 28 ago. 2013b. Disponível em: <[http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy\\_of\\_constitucional/pgr-normas-que-tratam-de-isencao-tributaria-de-entidades-beneficentes-sao-constitucionais/](http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_constitucional/pgr-normas-que-tratam-de-isencao-tributaria-de-entidades-beneficentes-sao-constitucionais/)>. Acesso em: 26 nov. 2013.
- PHILLIPS, N.; HARDY, C. *Discourse analysis: Investigating processes of social construction*. Thousand Oaks: Sage, 2002.
- PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, dez. 2009.
- PLATAFORMA. Ata de reunião do comitê facilitador com a Secretaria Geral da Presidência. *Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil*, 31 maio 2011a. Disponível em: <[http://plataformaosc.org.br/wp-content/uploads/2011/10/relato\\_reuniao\\_dia-31\\_05\\_11.pdf](http://plataformaosc.org.br/wp-content/uploads/2011/10/relato_reuniao_dia-31_05_11.pdf)>. Acesso em: 9 abr. 2013.
- PLATAFORMA. Carta Aberta à Presidenta da República Dilma Rousseff. *Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil*, 28 out. 2011b. Disponível em: <<http://plataformaosc.org.br/carta-aberta-a-presidenta-da-republica-dilma-rousseff/>>. Acesso em: 13 ago. 2013.

PLATAFORMA. Carta aos candidatos à Presidência da República. *Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil*, 10 set. 2010. Disponível em: <<http://plataformaosc.org.br/wp-content/uploads/2011/10/Plataforma-principal.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2013.

PLATAFORMA. Marco regulatório das organizações da sociedade civil e o controle da corrupção: O que está por trás do descaso do governo? *Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil*, 26 ago. 2013. Disponível em: <<http://plataformaosc.org.br/organizacoes-da-sociedade-civil-lancam-nota-publica-por-um-novo-marco-regulatorio/>>. Acesso em: 15 set. 2013.

PLATAFORMA. O Comitê. *Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil*, 2011c. Disponível em: <<http://plataformaosc.org.br/o-comite/>>. Acesso em: 24 dez. 2013.

PLATAFORMA. Organizações signatárias da Plataforma enviam carta ao Ministro Gilberto Carvalho. *Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil*, 7 fev. 2012. Disponível em: <<http://plataformaosc.org.br/organizacoes-signatarias-da-plataforma-enviam-carta-ao-ministro-gilberto-carvalho-confira-aqui/>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

PLATAFORMA. Plataforma lança petição on-line por lei que avança na construção de um novo marco regulatório | Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil. maio 2014. Disponível em: <<http://plataformaosc.org.br/plataforma-lanca-peticao-on-line-por-lei-que-avanca-na-construcao-de-um-novo-marco-regulatorio/>>. Acesso em: 22 maio 2014.

PLATAFORMA. Reunião Ampliada: Signatários da Plataforma. *Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil*, 25 fev. 2011d. Disponível em: <<http://www.grupos.com.br/group/amamg/Messages.html?action=message&id=1300474462590884&year=11&month=3&/%5Bamamg%5D+Projeto+Marco+Regulat%EF%BF%BDrio++Relato+da+reuni%EF%BF%BDo+com+os+Signat%EF%BF%BDrios>>. Acesso em: 13 ago. 2013.

PLATAFORMA. Reunião do Comitê Facilitador. *Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil*, 9 ago. 2011e. Disponível em: <<http://plataformaosc.org.br/wp-content/uploads/2011/09/ata.pdf>>. Acesso em: 9 abr. 2013.

PLATAFORMA. Reunião do Comitê Facilitador com a Secretaria Geral da Presidência. 15 dez. 2011f. Disponível em: <<http://plataformaosc.org.br/wp-content/uploads/2012/02/reuniao15dez.pdf>>. Acesso em: 9 abr. 2013.

PLATAFORMA. Sobre a Plataforma. *Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil*, 2011g. Disponível em: <<http://plataformaosc.org.br/plataforma/>>. Acesso em: 23 dez. 2012.

PLATAFORMA DA REFORMA POLÍTICA. Histórico da Plataforma de Reforma do Sistema Político. *Plataforma da reforma do sistema político*, 2013. Disponível em: <<http://www.reformapolitica.org.br/quem-somos/a-plataforma.html>>. Acesso em: 7 out. 2013.

POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (Org.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

QUADROS, V. ‘Corrupção está concentrada nas ONGs dos amigos do governo, por isso nada muda’, diz Vera Masagão. *Folha Política.org*, abr. 2014. Disponível em: <<http://www.folhapolitica.org/2014/02/corruptao-esta-concentrada-nas-ongs-dos.html>>. Acesso em: 16 mar. 2014.

QUARESMA, H. Assunto: ADIN referente à Lei 12.101/09. *Ofício nº 002/11/Fundamig/Diretoria*, 1 fev. 2011.

QUIRKE, L. Rogue resistance: sidestepping isomorphic pressures in a patchy institutional field. *Organization Studies*, 17 maio 2013. Disponível em: <<http://oss.sagepub.com/content/early/2013/05/17/0170840613483815>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

RAMACRISNA. Institucional. 20 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.ramacrisna.org.br/instituicao.html>>.

RAMOS, A. G. *A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: FGV, 1981.

RAPOSO, R. *Auto-regulação e transparência das ESFLs*. Brasília: Fundação Esquel, Fundação Avina, Instituto C&A, Pastoral da Criança, 2010. (Projeto Marco Regulatório).

RENZ, P. S. *Project governance: implementing corporate governance and business ethics in nonprofit organizations*. Heidelberg: Physica-Verlag HD, 2007.

RESENDE, T. A. *Roteiro do terceiro setor*. Belo Horizonte: Prax, 2012.

RESENDE, T. A.; RESENDE, M. S. R.; QUARESMA, H. Assunto: Solicitação de uma audiência para entrega da Carta de Minas Gerais pela Intersetorialidade, construída no VII Encontro Nacional do Terceiro Setor em Minas Gerais e I Encontro de Direito do Terceiro Setor. *Ofício n. 094/2011*, 25 ago. 2012.

RHODES, C.; BROWN, A. D. Narrative, organizations and research. *International Journal of Management Reviews*, v. 7, n. 3, p. 167-188, 2005.

RIBEIRO, V. M. M. A luta por um marco regulatório para as organizações da sociedade civil. In: VI CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2013, Brasília. *Anais...* Brasília: CONSAD, 2013.

RIHOUX, B.; RAGIN, C. C. (Org.). *Configurational comparative methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and related techniques*. California: Sage Publications, 2008.

RITZER, G.; SMART, B. *Handbook of social theory*. London: Sage Publications, 2003.

ROJAS, F. Power Through institutional work: acquiring academic authority in the 1968 third world strike. *Academy of Management Journal*, v. 53, n. 6, p. 1263-1280, dez. 2010.

ROUSSEFF, D. Carta às Organizações da Sociedade Civil. *Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil*, out. 2010. Disponível em: <<http://plataformaosc.org.br/dilma/respostadilma.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2012.

- RUCHT, D. Social movements. In: ANHEIER, H. K.; TOEPLER, S.; LIST, R. (Org.). *International encyclopedia of civil society*. 2010. ed. New York: Springer, 2009. p. 1441-1445.
- SALAMON, L. M.; ANHEIER, H. K. *Defining the nonprofit sector: A cross-national analysis*. Manchester: Manchester University Press, 1997.
- SALAMON, L. M.; SOKOLOWSKI, S. W.; LIST, R. *Global civil society*. Baltimore: The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 2003.
- SALLES, H. K. *A estruturação de organizações ambientalistas do terceiro setor e a relação com o modelo de avaliação de suas fontes financiadoras*. 2004. 182 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.
- SALVATORE, V. A racionalidade do Terceiro Setor. *Terceiro Setor: Planejamento e Gestão*. São Paulo: Editora Senac, 2004. .
- SANT’ANA, S. Entrevista com Sílvio Sant’Ana, presidente da Fundação Esquel, articulador da Plataforma por um novo marco regulatório para as Organizações da Sociedade Civil. *Informativo Fundamig*, Belo Horizonte, n. 54, p. 1-8, jun. 2011.
- SANT’ANA, S. *Estimativas preliminares do PIB das OSCs brasileiras*. Brasília: FGEB, 2014.
- SANTANDER. Regulamento do programa Parceiros em Ação 2008. *Banco Santander Brasil*, 2008. Disponível em: <[http://www.santander.com.br/document/gsb/Reg\\_ParcAcao.pdf](http://www.santander.com.br/document/gsb/Reg_ParcAcao.pdf)>. Acesso em: 7 jan. 2013.
- SANTOS, W. *Dicionário jurídico brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- SCHAPIRO, M. G. Repensando a relação entre Estado, direito e desenvolvimento: os limites do paradigma rule of law e a relevância das alternativas institucionais. *Revista Direito GV*, v. 6, n. 1, p. 213-252, jun. 2010.
- SCOTT, W. R. *Institutions and organizations: Ideas and interests*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2008a.
- SCOTT, W. R. Lords of the dance: Professionals as institutional agents. *Organization Studies*, v. 29, n. 2, p. 219-238, 2008b.
- SCOTT, W. R.; MEYER, J. W. The organization of societal sectors. In: MEYER, J. W.; SCOTT, W. R. (Org.). *Organizational environments: Ritual and rationality*. Newbury Park: Sage, 1983.
- SELZNICK, P. Institutionalism “old” and “new”. *Administrative Science Quarterly*, v. 41, n. 2, 1996.
- SELZNICK, P. *Leadership in administration: A sociological interpretation*. New Orleans: Quid Pro Books, 2011.



SENAD. Edital seletivo dos projetos de subvenção social nº 001/2007. *Secretaria Nacional Antidrogas*, 2007. Disponível em: <<http://www.senad.gov.br/pdf/EDITALOSCIP.pdf>>. Acesso em: 7 jan. 2009.

SENADO FEDERAL. CPI das ONGs. *Requerimento, nº 201 de 2007*, 2007.

SENADO FEDERAL. *Projeto de Lei do Senado nº 7, de 2003*. Dispõe sobre o registro, fiscalização e controle das organizações não-governamentais e dá outras providências. Brasília, 2003.

SENADO FEDERAL. *Relatório final da “CPI das ONGs”, criada por meio do requerimento nº 22/2001*. Brasília: Senado Federal, 2002.

SENADO FEDERAL. *Relatório final da “CPI das ONGs”, criada por meio do requerimento nº 201/2007-SF*. Brasília: Congresso Nacional, 2010. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/Materia/getPDF.asp?t=83242&tp=1>>. Acesso em: 5 jul. 2013.

SENADO FEDERAL. Tramitação do Projeto de Lei nº 7/2003. 2013. Senado Federal. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=54747](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=54747)>. Acesso em: 9 dez. 2013.

SERRA, J. Às organizações da sociedade civil que subscrevem a plataforma por um novo marco regulatório para as organizações da sociedade civil. *Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil*, out. 2010. Disponível em: <<http://plataformaosc.org.br/serra/respostaserra.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2013.

SES/MG. Edital de concurso de projetos nº 02 /2005. *Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais*, 2005. Disponível em: <[www.saude.mg.gov.br/atos\\_normativos/editais/edital-concurso-de-projetos-numero-002-2005/edital\\_oscip00.pdf](http://www.saude.mg.gov.br/atos_normativos/editais/edital-concurso-de-projetos-numero-002-2005/edital_oscip00.pdf)>. Acesso em: 7 jan. 2009.

SGPR. Programação Seminário Internacional 2011. *Secretaria-Geral da Presidência da República*, 11 set. 2011. Disponível em: <[http://www.secretariageral.gov.br/arquivos/arquivos-novos/arquivos-novos-2011/MarcoRegulatorio\\_Programacao.pdf/view](http://www.secretariageral.gov.br/arquivos/arquivos-novos/arquivos-novos-2011/MarcoRegulatorio_Programacao.pdf/view)>. Acesso em: 15 maio 2013.

SGPR. *Relatório final do grupo de trabalho organizações da sociedade civil*. Brasília: SGPR, 2012. (Secretaria-Geral da Presidência da República).

SGPR. Sobre a Secretaria-Geral. *Secretaria-Geral da Presidência da República*, dez. 2013. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/secgeral>>. Acesso em: 4 dez. 2013.

SILVA, C. E. G. *et al.* Formas jurídicas no terceiro setor brasileiro: estatuto legal, evidências empíricas e formalismo. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 16, n. 58, p. 1-20, 2011.

SILVA, C. E. G. Gestão, legislação e fontes de recursos no terceiro setor brasileiro: uma perspectiva histórica. *Revista de Administração Pública*, v. 44, p. 1301-1325, 2010.

SILVA, C. E. G. *Gestão, racionalidade e instituições no terceiro setor: dinâmicas da avaliação de serviços e da prestação de contas em ambiente de controle social*. 2008. 208 f. Dissertação - Mestrado em Administração – Universidade FUMEC, Belo Horizonte, 2008.

SILVA, C. E. G. Lição dos excluídos. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 16 ago. 2003. Caderno Pensar, p. 1.

SILVA, C. E. G.; AGUIAR, A. Avaliação de atividades no terceiro setor de Belo Horizonte: da racionalidade subjacente às influências institucionais. *O&S*, v. 18, n. 56, p. 35-56, 2011.

SILVA, C. E. G.; MUNIZ, R. M. Relações com financiadores na accountability do terceiro setor. *Cadernos Gestão Social*, v. 4, n. 2, p. 235-251, dez. 2013.

SILVA, E. M. F.; AGUIAR, M. T. Terceiro Setor - buscando uma conceituação. *Manual de Referência do Diagnóstico do Terceiro Setor de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Ministério Público (CAOTS-MG), 2006.

SINGH, J.; JAYANTI, R. K. When institutional work backfires: Organizational control of professional work in the pharmaceutical industry. *Journal of Management Studies*, v. 50, n. 5, p. 900-929, 2013.

SMADS/SP. Edital de chamamento nº 80/2008 para a celebração de convênios. *Prefeitura de São Paulo*, 2008. Disponível em: <[http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/assistencia\\_social/editais/2008/edital\\_80\\_lauda\\_16\\_07\\_edital.doc](http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/assistencia_social/editais/2008/edital_80_lauda_16_07_edital.doc)>. Acesso em: 7 jan. 2009.

SMETS, M.; JARZABKOWSKI, P. Reconstructing institutional complexity in practice: A relational model of institutional work and complexity. *Human Relations*, v. 66, n. 10, p. 1279-1309, 2013.

SOBOTTKA, E. A. Organizações civis: buscando uma definição para além de ONGs e "terceiro setor". *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, v. 2, n. 1, 2007.

SOUSA, D. C.; VOLPIN, L. R. A figura do amicus curiae no controle de constitucionalidade brasileiro à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v. XI, n. 56, p. 1-6, ago. 2008.

SOUSA, Y. Denúncias de corrupção já derrubaram cinco ministros. *Valor Econômico*, 26 out. 2011. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/1071278/denuncias-de-corrupcao-ja-derrubaram-cinco-ministros>>. Acesso em: 7 ago. 2013.

SOUZA, A. A. *et al.* Análise de custos em hospitais: comparação entre os custos de procedimentos de urologia e os valores repassados pelo Sistema Único de Saúde. *Revista da Associação Brasileira de Custos*, v. VIII, n. I, abr. 2013.

STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *Glossário Jurídico - STF - Supremo Tribunal Federal*, 2013a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=A&id=533>>. Acesso em: 14 nov. 2013.

STF. Acompanhamento Processual ADI 4891. *Supremo Tribunal Federal*, maio 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4891&classe=A DI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 22 maio 2014.

STF. Amicus Curiae. *Glossário Jurídico - STF - Supremo Tribunal Federal*, 2013b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=A&id=533>>. Acesso em: 14 nov. 2013.

STF. Institucional. *Supremo Tribunal Federal*, 2013c. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfInstitucional>>. Acesso em: 28 jan. 2013.

STF. Liminar. *Glossário Jurídico - STF - Supremo Tribunal Federal*, 2013d. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=A&id=533>>. Acesso em: 14 nov. 2013.

STF. Tributo. *Glossário Jurídico - STF - Supremo Tribunal Federal*, 2013e. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=A&id=221>>. Acesso em: 29 nov. 2013.

STOPPINO, M. Poder. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (Org.). *Dicionário de política*. Brasília: Editora UnB, 1998. v. 1. p. 933-943.

SUCHMAN, M. C. Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *The Academy of Management Review*, v. 20, n. 3, p. 571-610, 1995.

SZAZI, E.; PAES, J. E. S. *Melhores práticas regulatórias internacionais do terceiro setor*. Brasília: Fundação Esquel, Fundação Avina, Instituto C&A, Pastoral da Criança, 2011. (Projeto Marco Regulatório).

TAIT, M.; JENSEN, O. B. Travelling ideas, power and place: The cases of urban villages and business improvement districts. *International Planning Studies*, v. 12, n. 2, p. 107-128, 2007.

TENÓRIO, F. G. A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs). *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 6, p. 1145-1162, dez. 2006a.

TENÓRIO, F. G. *Gestão de ONGs: funções gerenciais*. Rio de Janeiro: FGV, 2006b.

TEODÓSIO, A. S. S. *et al.* Decifra-me ou te devoro! As armadilhas da teorização sobre movimentos sociais em Gestão Social. In: SCHOMMER, P. C.; BOULLOSA, R. F. (Org.). *Gestão social como caminho para a redefinição da esfera pública*. Florianópolis: Editora da UDESC, 2011. p. 71-79.

TEODÓSIO, A. S. S. *Parcerias tri-setoriais na esfera pública: perspectivas, impasses e armadilhas para a modernização da gestão social no Brasil*. 2008. 266 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

TERCEIRO SETOR EM FOCO. Inconstitucionalidade da lei da filantropia: entrevista com o advogado e especialista em terceiro setor, Renato Dolabella. *Blog Terceiro Setor em Foco*, 19 maio 2011. Disponível em: <<http://terceirosetoremfoco.blogspot.com.br/2011/05/inconstitucionalidade-da-lei-da.html>>. Acesso em: 17 maio 2013.

THORNTON, P. H. The rise of the corporation in a craft industry: Conflict and conformity in institutional logics. *The Academy of Management Journal*, v. 45, n. 1, p. 81-101, 1 fev. 2002.

THORNTON, P. H.; OCASIO, W. Institutional logics. In: GREENWOOD, R. *et al.* (Org.). *The Sage handbook of organizational institutionalism*. Thousand Oaks: Sage, 2008. p. 99-129.

THORNTON, P. H.; OCASIO, W. Institutional logics and the historical contingency of power in organizations: executive succession in the higher education publishing industry, 1958-1990. *American Journal of Sociology*, v. 105, n. 3, p. 801-843, 1 nov. 1999.

THORNTON, P. H.; OCASIO, W.; LOUNSBURY, M. *The institutional logics perspective: A new approach to culture, structure and process*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

TOCQUEVILLE, A. *Democracy in America (4 volume set)*. Tradução Eduardo Nolla. Indianapolis: Liberty Fund, 2009.

TOLBERT, P.; ZUCKER, L. G. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORDY, W. (Org.). *Handbook de estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 1999. v. 1. p. 196-219.

TUDE, J. M. *Geração de recursos próprios: uma análise dos seus efeitos na sustentabilidade de ONGs*. 2007. 222 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.

UNITED NATIONS. *Handbook on nonprofit institutions in the system of national accounts*. New York: United Nations, 2003.

VERGARA, S. C. *Métodos de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas, 2005.

VIEIRA, O. V.; LOPES, J. R. L. *Marco regulatório das organizações da sociedade civil: cenário atual e estratégias de avanço*. São Paulo: CPJA-DIREITO GV, 2013.

WASSERMAN, S.; FAUST, K. *Social network analysis: methods and applications*. New York: Cambridge University Press, 1994.

WEBER, M. *Economia e sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva (Volume I)*. Brasília: UNB, 2004.

WEBER, M. *The theory of social and economic organization*. New York: Oxford University Press, 1947.

WHITE, H. C. *et al.* Networks and meaning: Styles and switchings. *Soziale Systeme*, v. 13, p. 514-526, 2007.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

YIN, R. K. *Qualitative research from start to finish*. New York: The Guilford Press, 2011.

ZILBER, T. B. Institutional logics and institutional work: Should they be agreed? *Research in the Sociology of Organizations*, v. 39, p. 77-96, 24 jun. 2013.

ZILBER, T. B. Institutional maintenance as narrative acts. In: LAWRENCE, T. B.; SUDDABY, R.; LECA, B. (Org.). *Institutional work: actors and agency in institutional studies of organizations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

ZUCKER, L. G. The role of institutionalization in cultural persistence. *American Sociological Review*, v. 42, n. 5, p. 726-743, 1977.

## APÊNDICES

### Apêndice A: Escopo de atuação das principais organizações evidenciadas no estudo

Quadro 28 - Escopo de atuação das principais organizações evidenciadas no estudo<sup>105</sup>

Organizações	S	E
<p><b><u>Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR) / Criação: 2003 (Lei 10.683/2003)</u></b>            Órgão responsável por assessorar diretamente o Presidente da República e o governo federal no relacionamento e articulação “com as entidades da sociedade civil, [...] o que inclui a criação e implementação de canais que assegurem a consulta e a participação popular na discussão e definição da agenda prioritária do país”. (SGPR, 2013, p. 1).</p>		•
<p><b><u>Casa Civil da Presidência da República / Criação: 1938 (Decreto-lei 920/1938)</u></b>            Órgão ao qual compete: “I - assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente: a) na coordenação e na integração das ações do Governo; b) na verificação prévia da constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais; c) na análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas, inclusive das matérias em tramitação no Congresso Nacional, com as diretrizes governamentais; d) na avaliação e monitoramento da ação governamental e da gestão dos órgãos e entidades da administração pública federal; II - promover a publicação e a preservação dos atos oficiais”. (Casa Civil, 2013, p. 1).</p>		•
<p><b><u>Controladoria-Geral da União (CGU) / Criação: 2001 (Medida Provisória 2.143-31/2001)</u></b>            Órgão “responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.” (CGU, 2013, p. 1).</p>		•
<p><b><u>Advocacia-Geral da União (AGU) / Criação: 1993 (Lei Complementar 73/1993)</u></b>            Órgão responsável, no âmbito federal, por atividades de consultoria e atuação contenciosa. “A atuação consultiva [...] se dá por meio do assessoramento e orientação dos dirigentes do Poder Executivo Federal, de suas autarquias e fundações públicas, para dar segurança jurídica aos atos administrativos que serão por elas praticados, notadamente quanto à materialização das políticas públicas, à viabilização jurídica das licitações e dos contratos e, ainda, na proposição e análise de medidas legislativas (Leis, Medidas Provisórias, Decretos e Resoluções, entre outros) necessárias ao desenvolvimento e aprimoramento do Estado Brasileiro. [...] A atuação contenciosa da Advocacia-Geral da União (AGU) se dá por meio da representação judicial e extrajudicial da União (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e dos órgãos públicos que exercem função essencial à justiça), além de suas autarquias e fundações públicas. [...] A Advocacia-Geral da União (AGU) é uma Instituição prevista pela Constituição Federal, e tem natureza de Função Essencial à Justiça, não se vinculando, por isso, a nenhum dos três Poderes que representa.” (AGU, 2012, p. 1).</p>		•
<p><b><u>Centro de Apoio Operacional às Alianças Intersetoriais do Ministério Público (CAOTS-MG) / Criação: 2004 (Resolução nº39/2004)</u></b>            “As principais atribuições do CAOTS são auxiliar o funcionamento administrativo das Promotorias de Tutela de Fundações e Entidades de Interesse Social de Minas Gerais, propor melhorias na legislação, produzir e difundir informações e conhecimentos sobre o Terceiro Setor, além estimular a capacitação de organizações sem fins lucrativos, com vistas a aprimorar as ações e serviços por elas oferecidos, sendo sempre referência nas relações intersetoriais.” (CAOTS, 2012, p. 1).</p>		•

<sup>105</sup> Legenda: S (Sociedade Civil) / E (Estado).

Organizações	S	E
<p><b><u>Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (Abong) / Criação: 1991 / 231 associadas</u></b></p> <p>Organização que visa: “defender um novo modelo de desenvolvimento baseado em modos de vida sustentáveis e na construção de uma sociedade radicalmente democrática; [...] Articular-se com organizações e movimentos nacionais e internacionais comprometidos com transformações estruturais; Defender os direitos humanos como perspectiva de construção de uma sociedade igualitária, solidária e livre; [...] Defender a liberdade de associação da sociedade civil e a legitimidade do acesso a recursos públicos; Contribuir para o fortalecimento institucional das associadas, visando a sustentabilidade política e financeira; Dar visibilidade às lutas das associadas e dos movimentos sociais.” (Abong, 2013, p. 1).</p>	●	
<p><b><u>Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (Apac) / Criação: 1974 / 147 organizações; e Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC) / Criação: 1995</u></b></p> <p>A missão da APAC é “auxiliar a Justiça na execução da pena, recuperando o preso, protegendo a sociedade socorrendo as vítimas e promovendo a Justiça restaurativa” (FBAC, 2012, p. 1). A Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC) constitui-se como uma organização que “congrega, orienta, fiscaliza e zela pela unidade e uniformidade das APACs do Brasil e assessora a aplicação do Método APAC no exterior.” (FBAC, 2012, p. 1).</p>	●	
<p><b><u>Cáritas Brasileira / Criação: 1956 / 178 entidades-membro</u></b></p> <p>Organização que se dirige à “promoção e fortalecimento de iniciativas locais e territoriais de desenvolvimento solidário e sustentável; defesa e promoção de direitos, mobilizações e controle social das políticas públicas; organização e fortalecimento da Rede Cáritas.” (Cáritas, 2013b, p. 1).</p>	●	
<p><b><u>Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais (Cemais) / Criação: 1996</u></b></p> <p>Organização cuja missão “é fomentar, articular, promover e avaliar alianças intersetoriais para promoção do desenvolvimento sustentável.” (Cemais, 2012, p. 1).</p>	●	
<p><b><u>Confederação Brasileira de Fundações (Cebraf) / Criação: 1999 / 9 federações filiadas, as quais congregam também outras organizações, como a Fundamig</u></b></p> <p>Organização que tem como desígnio “representar suas associadas junto aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nos âmbitos federal, estadual e municipal; apoiar as associadas e manter serviços e assessoria técnica que possam ser úteis às suas finalidades; facilitar e promover o intercâmbio de ideias e experiências entre as associadas; promover o inter-relacionamento com outras entidades do Terceiro Setor; difundir o movimento fundacional e incentivar a criação de novas federações e associações estaduais, reforçando a atuação das já existentes.” (Cebraf, 2013, p. 1).</p>	●	
<p><b><u>Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) / Criação: 1952</u></b></p> <p>Organização que visa “fomentar uma sólida comunhão entre os Bispos que a compõem, na riqueza de seu número e diversidade, e promover sempre a maior participação deles na Conferência; concretizar e aprofundar o afeto colegial, facilitando o relacionamento de seus membros, o conhecimento e a confiança recíprocos, o intercâmbio de opiniões e experiências, a superação das divergências, a aceitação e a integração das diferenças, contribuindo assim eficazmente para a unidade eclesial; estudar assuntos de interesse comum, estimulando a ação concorde e a solidariedade entre os Pastores e entre suas Igrejas”. (CNBB, 2013b, p. 1)</p>	●	
<p><b><u>Conselho Latino-Americano de Igrejas (Clai) / Criação: 1915 / 20 membros que também congregam outros</u></b></p> <p>Conselho que visa “fortalecer-se como espaço de encontro, formação, diálogo, cooperação, incidência pública e articulação, em relação a processos, dentro do universo ecumênico, interreligioso e em relação à sociedade civil e aos organismos multilaterais”. (CLAI, 2013, p. 2).</p>	●	
<p><b><u>Conspiração Mineira Pela Educação (CMPE) / Criação: 2006</u></b></p> <p>Movimento que busca “contribuir para a melhoria da educação básica em Minas, especialmente para as redes de escolas públicas do Estado e dos municípios” (CMPE, 2012, p. 1). Surgiu da interação entre os Conselhos de Educação da Associação Comercial de Minas Gerais (ACMINAS) e da Fundamig, que buscaram articular uma aliança intersetorial (sociedade civil, Estado e mercado). (CMPE, 2012).</p>	●	

Organizações	S	E
<p><b><u>Federação Mineira de Fundações e Associações de Direito Privado (Fundamig) / Criação: 1994 / 154 associados</u></b></p> <p>Organização cuja missão é “contribuir para o desenvolvimento sustentável da sociedade, promovendo o fortalecimento, a multiplicação e o intercâmbio entre as Fundações, Associações e Institutos” (Fundamig, 2012d, p. 1). Entre os seus objetivos estatutários: “promoverá a cooperação e o desenvolvimento das Fundações e Associações de direito privado do Estado de Minas Gerais”; [...] “contribuirá para o aprimoramento educacional, profissional e administrativo dos dirigentes e funcionários das Fundações e Associações”; “promoverá intercâmbio e trocas de serviços entre as associadas e entre estas e outras instituições congêneres”; “poderá ajuizar e interpor ações, impugnações ou defesas em quaisquer instâncias do poder judiciário e da administração pública em favor de parte ou da totalidade de suas associadas na defesa de interesses e direitos em matéria tributária”. (Fundamig, 2012a, p. 1).</p>	●	
<p><b><u>Fundação Grupo Esquel Brasil (FGEB) / Criação: 1989</u></b></p> <p>Organização que tem por objetivo “produzir e disseminar conhecimento e informação estratégica e oferecer cooperação técnico-política e advocacy para apoiar o trabalho das OSCs na sociedade brasileira com vistas ao desenvolvimento sustentável”. (FGEB, 2013, p. 1).</p>	●	
<p><b><u>Grupo de Instituto, Fundações e Empresas (Gife) / Criação: 1995 / 138 associados</u></b></p> <p>Organização que objetiva “contribuir para a promoção do desenvolvimento sustentável do Brasil, por meio do fortalecimento político-institucional e do apoio à atuação estratégica de institutos e fundações de origem empresarial e de outras entidades privadas que realizam investimento social voluntário e sistemático, voltado para o interesse público” (Gife, 2013, p. 1).</p>	●	
<p><b><u>Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social / Criação: 1998 / 1.535 empresas associadas</u></b></p> <p>Organização que objetiva “mobilizar, sensibilizar e ajudar as empresas a gerir seus negócios de forma socialmente responsável, tornando-as parceiras na construção de uma sociedade justa e sustentável” (Instituto Ethos, 2014, p. 1).</p>	●	
<p><b><u>Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) / Criação: 1985</u></b></p> <p>Movimento que objetiva “organizar os atingidos pela construção de barragens para a defesa de seus direitos.” (Wikipedia, 2014a, p. 1)</p>		
<p><b><u>Movimento dos Sem Terra (MST) / Criação: 1984</u></b></p> <p>Movimento “político-social brasileiro que busca a reforma agrária. [...] O MST busca fundamentalmente a redistribuição das terras improdutivas” (Wikipedia, 2014b, p. 1).</p>	●	
<p><b><u>Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) / Criação: 1930</u></b></p> <p>Sua “origem remonta ao antigo Instituto dos Advogados Brasileiros, criado em 1843, [ocupando] um lugar ímpar no conjunto das entidades representativas de categorias profissionais no Brasil” (Motta, 2016, p. 32). A OAB, “entidade máxima de representação dos advogados brasileiros e responsável pela regulamentação da advocacia no Brasil, [...] é composta por um Conselho Federal, que centraliza as decisões em todo o país. Nos estados e Distrito Federal existem as Seções da Ordem (Conselhos Seccionais), por sua vez composta por diversas Subseções, que congregam vários municípios” (Wikipedia, 2013, p. 1).</p>	●	
<p><b><u>Ramacrisna / Criação: 1959</u></b></p> <p>Associação cuja missão é “promover sonhos, transformar vidas por meio de soluções em educação e profissionalização, visando o desenvolvimento humano, cultural, social, tecnológico, científico e ambiental” (Ramacrisna, 2012, p. 1).</p>	●	
<p><b><u>União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes) / Pastorais Sociais / Criação: 2005 / 17 Unicafes estaduais; 1.100 cooperativas associadas</u></b></p> <p>Organização que propõe “tornar o cooperativismo um instrumento de desenvolvimento local sustentável dos agricultores e das agricultoras familiares, provendo a inclusão social articulando iniciativas econômicas que ampliem as oportunidades de trabalho, de distribuição de renda, de produção de alimentos, das melhorias de qualidade de vida, da manutenção da biodiversidade e da diminuição das desigualdades” (Unicafes, 2013, p. 1).</p>	●	

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de documentos diversos.

## Apêndice B: Participantes da pesquisa

Quadro 29 - Participantes da pesquisa que concederam entrevistas

Nome	Organização	Etapa <sup>106</sup>
Américo Amarante Neto	Superintendente da Ramacrisna	E
André Degenszajn	Secretário-geral do Gife e membro do grupo facilitador da Plataforma	C
Cássio Rocha Resende	Ex-presidente da Fundamig	E
Daniel Carvalho Monteiro de Andrade	Assessor Jurídico da Fundação Felice Rosso	C
Evando Neiva	Presidente da Fundação Pitágoras e diretor-presidente do Movimento Conspiração Mineira pela Educação	E
José Ismar	Assessor Jurídico do Sindicato Patronal de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Sinebref)	C
Laís de Figueirêdo Lopes	Assessora da Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR)	C
Marisa Seoane	Presidente do Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais (CeMAIS)	E
Monaliza Santos	Responsável jurídica da Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades (CMB)	C
Nicole Hoedemaker	Assessora jurídica Confederação Brasileira de Fundações (CEBRAF)	C
Rafael Barbosa de Castilho	Analista Sênior do Conselho Federal da OAB	C
Renata Veneranda	Superintendente da Fundamig	E + C
Renato Dolabella	Diretor jurídico da Fundamig e presidente da comissão do terceiro setor da OAB /MG	C
Silvio Sant'Ana	Presidente da Fundação Esquel e membro do grupo facilitador da Plataforma	C
Solange Bottaro	Vice-presidente da Ramacrisna	E
Tomáz de Aquino Resende	Procurador de Justiça e coordenador do Centro de Apoio ao Terceiro Setor do Ministério Pública do MG (até 2013)	E + C
Valdecir Antonio Ferreira	Fundador da Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC) e diretor da federação de APACs (FEBAC)	E

Fonte: Elaborado pelo autor.

<sup>106</sup> Legenda: E (Etapa exploratória - videoentrevistas) / C (Etapa focada nos casos dos movimentos).



Quadro 30 - Órgãos do Estado consultados no processo de pesquisa

Cada protocolo corresponde a uma consulta específica, sendo que muitas das questões direcionadas se desdobram em dois ou mais ciclos de consulta ⇔ resposta no âmbito de um mesmo protocolo.
SGPR – Secretaria-Geral da Presidência da República 00077000978201319 00077000094201437 00077000256201437
CC-PR – Casa Civil da Presidência da República 00077000979201355 00077000093201492
IPEA – Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada 00089000190201365
IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 03950003314201346 03950004566201392 03950000211201413
ENAP – Fundação Escola Nacional de Administração Pública 03950003315201391
MJ – Ministério da Justiça 08850005035201369 08850005419201381 08850007746201378 08850001264201495
AN – Arquivo Nacional 08850005418201337
DPF – Departamento de Polícia Federal 08850000448201438
MF – Ministério da Fazenda 16853000186201418
MEC – Ministério da Educação 23480026401201362 23480034104201391 23480003941201459
MS – Ministério da Saúde 25820004190201334 25820006561201312 25820000317201427
MPS – Ministério da Previdência Social 37400002398201420
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome 71200000438201311 71200000781201357 71200000049201468 71200000109201442

Fonte: Elaborado pelo autor.

## Apêndice C: Termo de consentimento livre e esclarecido

---

### CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO – UFMG

Prezado(a) participante,

Este estudo orienta-se por padrões éticos para condução de pesquisa científica, de modo a garantir o seu interesse, conforto e segurança ao conceder entrevistas. Este termo lhe é disponibilizado para a sua compreensão da pesquisa e da natureza de sua participação.

A pesquisa é desenvolvida pelo doutorando Carlos Eduardo Guerra Silva:

E-mail= [carlosegs@ymail.com](mailto:carlosegs@ymail.com) / [carlose@ufmg.br](mailto:carlose@ufmg.br)

Telefone= 31-9155-5388

Alguns de seus trabalhos (download)= <http://sdrv.ms/1adauAp> / <http://sdrv.ms/1adaG2G>

***Busca-se com a pesquisa analisar movimentos da sociedade civil cuja ação desdobra-se em aspectos do marco regulatório.***

Sua participação se dará por meio de entrevista sobre este tema, com duração combinada conforme sua disponibilidade, a ser realizada presencialmente ou por meio eletrônico de sua preferência (telefone, Skype, etc.). A manifestação de suas ideias, opiniões e informações também poderá ocorrer por meio textual, como ofício ou e-mail, ou mesmo pelo provimento de documentos de arquivo da organização e/ou movimento que representa (ofícios, atas de reunião, pareceres, relatórios etc.).

Sua privacidade e confidencialidade de sua identidade, assim como de quaisquer das informações textuais e documentais fornecidas, são garantidas em todas as fases da pesquisa: entrevista, análise e uso dos dados. Sua entrevista, gravada em áudio, será imediatamente armazenada no computador por encriptação AES-256 (mesma utilizada em transações bancárias) e também protegida por senha. O mesmo procedimento se aplica às informações textuais e documentais. Caso sinta-se à vontade e deseje divulgar publicamente seu nome na relação dos participantes e/ou no texto da pesquisa, gentileza assinalar os itens de autorização que se encontram no fim deste termo.

Ao participar da pesquisa você está ciente que:

- a) o teor de entrevistas, respostas escritas e/ou documentos fornecidos serão utilizados para fins unicamente científicos;
- b) o conteúdo produzido pela pesquisa será de domínio e acesso público;
- c) não haverá remuneração de qualquer espécie, pois trata-se de colaboração voluntária do participante;
- d) além dos esclarecimentos que constam deste termo e de outros que o pesquisador possa prestar em ocasiões de contato pessoal (p. ex. entrevista), o mesmo está disponível a qualquer momento para prover esclarecimentos adicionais;
- e) esclarecimentos ou registro de qualquer natureza também podem ser direcionados ao Prof. Dr. Reynaldo Maia Muniz ([munizd.bh@terra.com.br](mailto:munizd.bh@terra.com.br), 31-3409-7001), orientador desta pesquisa na UFMG;
- f) você tem garantido o direito de desistir de participar da pesquisa e retirar todas as informações fornecidas a qualquer momento anterior à publicação, bastando apenas comunicar o pesquisador por escrito (p. ex. e-mail);
- g) você receberá o manuscrito da pesquisa (formato eletrônico) tão logo seja concluída.

Deste modo, declaro ter sido devidamente informado(a) sobre a pesquisa, compreendi seus objetivos e procedimentos, assim como o propósito e a natureza da minha participação. Ao assinar este termo, dou meu consentimento, de livre e espontânea vontade, para participar deste estudo, autorizando (assinalar com X a coluna à direita):

Item	Autorização	
	Sim	Não
<p>a) Citar meu nome na relação de participantes da pesquisa</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px 0;"> <p><b>Exemplo</b></p> <p>Concederam entrevistas para a pesquisa:</p> <p>Participante A Participante B Participante C</p> </div>		
<p>b) Citar meu nome em possíveis transcrições da entrevista, a serem utilizadas diretamente no texto da pesquisa.</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px 0;"> <p><b>Exemplo</b></p> <p>“É muito mais fácil para o gestor trabalhar com uma conta auditada. Ele tem a certeza de que não está havendo desvio de forma alguma. A gente procurou uma auditoria certificada pela CVM, que fica com a gente apenas três anos, depois mudamos para outra auditoria, para que não tenha vícios” (Participante A).</p> </div> <p>Caso assinale não, será atribuído um nome fictício ao participante e à organização que representa, quando da eventual utilização de trechos da entrevista no texto da pesquisa.</p>		
<p>c) Citar no texto da pesquisa o conteúdo de ofícios, atas de reunião, pareceres, relatórios e outros documentos fornecidos (<u>quando você não tiver fornecido nenhum documento, gentileza assinalar NÃO</u>). Relação de documentos fornecidos:</p>		

Local: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Nome completo: \_\_\_\_\_

Organização que representa: \_\_\_\_\_

Cargo/Ocupação: \_\_\_\_\_

E-mail e/ou telefone para contato (p. ex. para envio da tese): \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Obs.: Gentileza também rubricar a 1ª página deste termo

## ÍNDICE DE LISTAS

### Lista de Siglas

---

<b>ABONG</b>	Associação Brasileira de Organizações não Governamentais
<b>ADIN (ou ADI)</b>	Ação Direta de Inconstitucionalidade
<b>AGU</b>	Advocacia-Geral da União
<b>APAE</b>	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
<b>Art.</b>	Artigo (Lei)
<b>CAOTS</b>	Centro de Apoio Operacional às Alianças Intersetoriais do Ministério Público
<b>CC</b>	Código Civil
<b>CEBAS</b>	Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social
<b>CEBRAF</b>	Confederação Brasileira de Fundações
<b>CF</b>	Constituição Federal (mesmo que Constituição da República)
<b>CF-OAB</b>	Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
<b>CGU</b>	Controladoria-Geral da União
<b>CLAI</b>	Conselho Latino-Americano de Igrejas
<b>CMB</b>	Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas
<b>CNBB</b>	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
<b>CNS</b>	Confederação Nacional de Saúde
<b>CONFENEN</b>	Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
<b>CPI</b>	Comissão Parlamentar de Inquérito
<b>CR</b>	Constituição da República (mesmo que Constituição Federal)
<b>CTN</b>	Código Tributário Nacional
<b>CVM</b>	Comissão de Valores Mobiliários
<b>Fasfil</b>	As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil
<b>FGEB</b>	Fundação Grupo Esquel Brasil
<b>FIA</b>	Fundo da Infância e Adolescência
<b>FUNDAMIG</b>	Federação Mineira de Fundações e Associações de Direito Privado

<b>GIFE</b>	Grupo de Institutos Fundações e Empresas
<b>GT</b>	Grupo de trabalho
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IPEA</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
<b>LOAS</b>	Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8742/1993).
<b>MAB</b>	Movimento dos Atingidos por Barragens
<b>MDS</b>	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
<b>MDTS</b>	Movimento de Direito do Terceiro Setor
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>MJ</b>	Ministério da Justiça
<b>MP</b>	Medida Provisória
<b>MS</b>	Ministério da Saúde
<b>MST</b>	Movimento dos Sem Terra
<b>OAB</b>	Ordem dos Advogados do Brasil
<b>ONG</b>	Organização Não Governamental
<b>OSC</b>	Organização da Sociedade Civil
<b>OSCIP</b>	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
<b>OSFL</b>	Organização sem fins lucrativos
<b>OTS</b>	Organização do terceiro setor
<b>PGR</b>	Procuradoria-Geral da República
<b>PL</b>	Projeto de Lei
<b>PMR</b>	Projeto Marco Regulatório
<b>SGPR</b>	Secretaria-Geral da Presidência da República
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>TRF</b>	Tribunal Regional Federal
<b>UNICAFES</b>	União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária
<b>UPF</b>	Utilidade Pública Federal

## Lista de Figuras

---

Figura 1 - Questão de pesquisa em perspectiva analítica .....	19
Figura 2 - Lógicas e trabalho institucional em intervenções nas instituições .....	22
Figura 3 - Exemplo de construção de narrativa baseada em triangulação de evidências (Programa ATLAS.ti).....	33
Figura 4 - Produção de atas de reuniões do Movimento do Terceiro Setor .....	34
Figura 5 - Organização da base de dados (Programa ATLAS.ti).....	35
Figura 6 - Categorias de análise (Programa ATLAS.ti) .....	36
Figura 7 - Contribuições para o debate do marco legal e elementos consolidados na Lei das Oscips .....	63
Figura 8 - Certificações públicas concedidas em âmbito federal .....	70
Figura 9 - Organizações certificadas no Brasil (1994 - 2012).....	73
Figura 10 - Pilares da <i>accountability</i> .....	81
Figura 11 - Principais cursos de ação do Movimento de Direito do Terceiro Setor .....	104
Figura 12 - Impactos da lei 12.101/2009 na certificação de entidade beneficente de assistência social.....	107
Figura 13 - Mandado de segurança e a configuração do campo organizacional .....	116
Figura 14 - Configurações do campo em torno da Adin .....	125
Figura 15 - Cronologia contextual e de trabalhos da Plataforma .....	127
Figura 16 – Projeto de Lei sobre registro, fiscalização e controle das organizações não governamentais .....	130
Figura 17 – Formação do grupo facilitador da Plataforma.....	135
Figura 18 - Grupo de trabalho e estruturação do campo organizacional da plataforma.....	143
Figura 19 - Proposta de projeto de lei sobre a relação de fomento entre o Estado e as OSCs	145
Figura 20 - Configurações de lógicas e trabalhos institucionais .....	150
Figura 21 - Elementos configurativos dos movimentos .....	160
Figura 22 - Redes de Representação A.....	161
Figura 23 - Redes de Representação B.....	164
Figura 24 - Redes de Representação D.....	166
Figura 25 - Da legitimidade das intervenções à (re)configuração de redes de representação	167

## Lista de Tabelas

---

Tabela 1 - Organizações da sociedade civil brasileira em 2010.....	47
Tabela 2 - Formas jurídicas .....	69
Tabela 3 - Organizações certificadas no Brasil (1994 - 2012) .....	72
Tabela 4 - Concentração das organizações por período de criação .....	148

## Lista de Quadros

---

Quadro 1 - Característica dos movimentos.....	15
Quadro 2 - Características dos três poderes do Estado (âmbito federal).....	23
Quadro 3 - Objetivos do estudo e métodos de pesquisa adotados.....	25
Quadro 4 - Fontes de dados .....	29
Quadro 5 - Bases de dados científicas, documentais e de notícias.....	30
Quadro 6 - Relação de softwares e aplicações na pesquisa.....	31
Quadro 7 - Objetivos e contribuições da pesquisa .....	38
Quadro 8 - Posicionamento dos temas abordados na tese em relação aos artigos de congressos .....	39
Quadro 9 - Setores e formas organizacionais .....	44
Quadro 10 - Eixos de iniciativas legais no Brasil Império (1822-1889).....	53
Quadro 11 - Definições de termos legais.....	67
Quadro 12 - Características dos títulos e certificações.....	71
Quadro 13 - Imunidade tributária .....	75
Quadro 14 - Principais recursos que fomentam as organizações da sociedade civil.....	77
Quadro 15 - Pilares institucionais.....	94
Quadro 16 - Circulação de ideias e formação do Movimento de Direito do Terceiro Setor..	110
Quadro 17 - Circulação da ideia do Mandado de Segurança .....	112
Quadro 18 - Articulação da Adin junto à OAB .....	119
Quadro 19 - Embate de lógicas entre CFOAB e PGR sobre a Adin 4891 .....	122
Quadro 20 - Posição de entes do Estado quanto à Adin 4891 .....	123

Quadro 21 - Circulação de ideias de intervenção no Marco Regulatório e estabelecimento da Plataforma.....	131
Quadro 22 - Perspectivas de interlocução com o Governo Federal .....	136
Quadro 23 - Primeira reunião de interlocução com o Governo Federal após instalação do grupo de trabalho .....	140
Quadro 24 - Circulação de ideias de aprimoramento do Marco Regulatório durante o seminário .....	142
Quadro 25 - Circulação dos pleitos da Plataforma ao final dos trabalhos do GT e diante da inércia do governo .....	146
Quadro 26 - Algumas das alterações na Lei 12.101/2009 introduzidas pela MP 620 (convertida na Lei 12.868/2013) .....	168
Quadro 27 - Sugestões de novos estudos.....	171
Quadro 28 - Escopo de atuação das principais organizações evidenciadas no estudo .....	196
Quadro 29 - Participantes de organizações da sociedade civil.....	199
Quadro 30 - Órgãos do Estado consultados no processo de pesquisa .....	200