

DESCOMPLICANDO POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988
e a estrutura de proteção social brasileira



Natália Guimarães Duarte Sátyro
Eleonora Schettini M. Cunha
Organizadoras

(EDITORAufmg)

FINO TRACO
FT

#2

DESCOMPLICANDO POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

**A Constituição Federal de 1988
e a estrutura de proteção
social brasileira**

Universidade Federal de Minas Gerais

Reitora Sandra Regina Goulart Almeida

Vice-Reitor Alessandro Fernandes Moreira

EDITORA UFMG

Diretor Flavio de Lemos Carsalade

Vice-Diretora Camila Figueiredo

CONSELHO EDITORIAL

Flavio de Lemos Carsalade (Presidente)

Ana Carina Utsch Terra

Angelo Tadeu Caetano

Camila Figueiredo

Carla Viana Coscarelli

Élder Antônio Sousa e Paiva

Emília Mendes Lopes

Ênio Roberto Pietra Pedroso

Henrique César Pereira Figueiredo

Kátia Cecília de Souza Figueiredo

Lívia Maria Fraga Vieira

Luciana Monteiro de Castro Silva Dutra

Luiz Alex Silva Saraiva

Marco Antônio Sousa Alves

Raquel Conceição Ferreira

Renato Assis Fernandes

Ricardo Hiroshi Caldeira Takahashi

Rita de Cássia Lucena Velloso

Rodrigo Patto Sá Motta

Weber Soares

Natália Guimarães Duarte Sátyro
Eleonora Schettini M. Cunha
Organizadoras

DESCOMPLICANDO POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988
e a estrutura de proteção
social brasileira

Volume 2

(EDITORAufmg)

FINO TRACO
FT
EDITORA

Editora UFMG

Coordenação editorial	Michel Gannam
Direitos autorais	Anne Caroline Silva
Assistência editorial	Eliane Sousa
Coordenação de textos	Clarissa da Cunha Vieira
Preparação de textos	Felipe Magalhães
Coordenação gráfica	Fernando Freitas
Projeto gráfico	A partir de Paulo Schmidt
Formatação e montagem de capa	Giovanni Barbosa
Produção gráfica	Warren Marilac

Fino Traço Editora

Coordenação editorial	Betânia G. Figueiredo
-----------------------	-----------------------

© 2023, As organizadoras

© 2023, Editora UFMG, Fino Traço Editora

Este livro ou parte dele não pode ser reproduzido
por qualquer meio sem autorização escrita dos Editores.

-
- D448 Descomplicando políticas sociais no Brasil : a Constituição Federal de 1988 e a estrutura de proteção social brasileira / Natália Guimarães Duarte Sátyro, Eleonora Schettini M. Cunha, organizadoras. - Belo Horizonte: Editora UFMG: Fino Traço, 2023.

178 p. : il. (Didática)

Inclui bibliografias.

ISBN: 978-65-5858-114-7 (Editora UFMG)

ISBN: 978-85-8054-608-8 (Fino Traço)

1. Brasil – Política social. 2. Políticas públicas – Brasil.

I. Sátyro, Natália. II. Cunha, Eleonora Schettini Martins, 1960-. III. Série.

CDD: 361.61981

CDU: 304(81)

Elaborada por Vilma Carvalho de Souza – Bibliotecária - CRB-6/1390.

Editora UFMG

Av. Antônio Carlos, 6.627 – CAD II / Bloco III
Campus Pampulha – 31270-901 – Belo Horizonte/MG
Tel: + 55 31 3409-4650
www.editoraufmg.com.br – editora@ufmg.br

Fino Traço Editora Ltda.
editor@finotracoeditora.com.br
www.finotracoeditora.com.br

AGRADECIMENTOS

Descomplicando políticas sociais no Brasil é o resultado de um esforço coletivo que congregou o trabalho cuidadoso de 44 pesquisadores e pesquisadoras de 20 instituições distintas. Os autores e as autoras envolvidos são oriundos do Departamento de Ciência Política (DCP), do Departamento de Ciências Econômicas (ECN) e do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV), do Observatório das Desigualdades da Fundação João Pinheiro (FJP), do Centro de Estudos Estratégicos da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), do Instituto de Pesquisa e Ensino (INSPER), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), da Universidade de Brasília (UnB), da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP), do Departamento de Ciência Política (DCP-USP), do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-USP), da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (UNILAB), do Departamento de Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba (DGP-UFPB), da Universidade Federal do Ceará (UFC), do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia (CIAGS-UFBA), da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás (FCS-UFG), da Universidade Federal do ABC (UFABC), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ), além de um administrador público da Câmara Municipal de Belo Horizonte e de especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do governo federal. Também contamos com a contribuição de 55 pareceristas de diversas instituições públicas e privadas de ensino e pesquisa, que gentil e anonimamente leram os capítulos, contribuindo com o aperfeiçoamento dos textos de forma significativa.

Foi com grande entusiasmo que coordenamos esse coletivo que se engajou na realização deste livro, portanto, a todas e todos que se envolveram, direta ou indiretamente, enviamos nosso agradecimento especial! Também agradecemos às agências de fomento Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), às fundações estaduais de pesquisa e a todas as instituições que financiam os estudos de autores, autoras e pareceristas, pois são esses incentivos que tornam possíveis trabalhos como este.

Por fim, resta dizer que o livro resulta das atividades realizadas no âmbito do Centro Interinstitucional de Análise de Políticas Sociais da Universidade Federal de Minas Gerais (CIAPSoc-DCP-UFMG), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da UFMG, e do Curadoria Pública (veja @curadoria-publica), que o integra.

Natália G. D. Sátyro e Eleonora S. M. Cunha

SUMÁRIO

Prefácio	9
Gabriela Lotta	
Apresentação	11
<u>Capítulo 1</u>	
Seguridade Social	19
Uma construção permanente	
Sônia Fleury	
<u>Capítulo 2</u>	
Federalismo e relações intergovernamentais nas políticas sociais	39
Mais autonomia ou mais coordenação?	
José Ângelo Machado	
<u>Capítulo 3</u>	
Capacidades estatais	59
Conceito, desdobramentos e efeitos nas políticas sociais	
Luciana Leite Lima	
Rafael Barbosa de Aguiar	
Lizandro Lui	
<u>Capítulo 4</u>	
Como a família se insere na política social?	77
Natália Guimarães Duarte Sátyro	
Clarisse Goulart Paradis	
Iris Gomes dos Santos	
<u>Capítulo 5</u>	
Como a participação nos conselhos e nas conferências pode influenciar as políticas sociais?	95
Eduardo Moreira da Silva	

Capítulo 6

A participação de organizações da sociedade civil na execução de políticas públicas de proteção social 113

Marcelo Marchesini da Costa

Laís de Figueirêdo Lopes

Capítulo 7

Evidências, interesses e políticas públicas 133

Quem são os *Think Tanks* e por que precisamos conhecê-los?

Juliana Hauck

Capítulo 8

Como, e por que, a ideologia importa? 151

Carlos Ranulfo Melo

Capítulo 9

Justiça, política e políticas públicas 165

Interações e suas consequências

Vanessa Elias de Oliveira

CAPÍTULO 6

A PARTICIPAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL

MARCELO MARCHESINI DA COSTA
LAÍS DE FIGUEIRÊDO LOPES

Objetivos do capítulo

1. Apresentar características das organizações da sociedade civil brasileiras.
2. Analisar o histórico de atuação das organizações da sociedade civil brasileiras na proteção social.
3. Conhecer possibilidades e desafios contemporâneos para as entidades atuarem na proteção social.

Introdução

Este capítulo apresenta as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) brasileiras, seu histórico de atuação na execução de políticas públicas de proteção social e traz, ao final, o debate sobre sua sustentabilidade e seus desafios contemporâneos. Essas organizações, que compõem o chamado “terceiro setor”, são plurais e diversas em relação à sua natureza jurídica, titulações, áreas e formas de atuação. Considerando essa diversidade, o capítulo analisa as organizações que se dedicam à proteção social, particularmente nas áreas de Assistência Social, Saúde e Educação.

A existência de OSCs na proteção social precede até mesmo a atuação formal do Estado brasileiro nessas áreas. É o caso das Santas Casas de Misericórdia e de organizações responsáveis por atividades como a distribuição de alimentos e roupas para a população em situação de vulnerabilidade e pobreza. A redemocratização nos anos 1980 e a Constituição Federal de 1988 (CF/88) trouxeram um novo impulso para mobilizações da sociedade civil, ao passo que as mudanças no Estado no mesmo período organizaram de forma mais estruturante as políticas públicas de proteção social e introduziram pressões por mais parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos.

Por um lado, as OSCs podem reforçar e aprimorar o sistema de proteção social brasileiro, por outro, ao entrarem no sistema público de proteção social – seja no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no Sistema Único de Saúde (SUS), ou na educação –, essas organizações também correm o risco de engessar sua atuação, perdendo autonomia e ampliando a complexidade da cadeia de *accountability* nessas atividades.

Este capítulo começa pela caracterização das OSCs brasileiras. Em seguida, é feito um breve resgate histórico sobre a atuação dessas organizações no país, com enfoque naquelas de Assistência Social, Educação e Saúde. Por fim, com base na literatura nacional e internacional, debate-se o potencial de contribuições e os principais desafios para as OSCs que atuam na busca por proteção social.

O que são OSCs?

Trata-se de organizações privadas, sem fins lucrativos, legalmente constituídas, geridas de forma autônoma e formadas de forma voluntária por indivíduos (ONU, 2003; LOPEZ, 2018; ANHEIER; TOEPLER, 2020). As OSCs fazem parte do chamado “terceiro setor”, que se define por ter características distintas dos outros dois setores: o Estado, com todo o seu aparato público, e o mercado, que inclui as empresas privadas com fins lucrativos. O terceiro setor recebeu essa denominação a partir de uma classificação econômica que envolve o interesse público, a constituição privada e a sua finalidade não lucrativa. O conceito denota um conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam à produção de bens e serviços públicos. É o privado, porém público (FERNANDES, 1994).

Em nível mundial, as organizações são reconhecidas por sua capacidade de prestar serviços de relevância pública, colaborar com a formação de vínculos comunitários e de contribuir para o aperfeiçoamento democrático (SALAMON; ANHEIER, 1998; FRUMKIN, 2002). Ao se debater políticas sociais, portanto, é importante que se conheça as características e o potencial de contribuição das OSCs. Há um longo histórico de ações dessas entidades nesse campo, no Brasil e no mundo.

Quais são as OSCs brasileiras?

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014) – também conhecido como MROSC – reconhece como OSCs as distintas naturezas societárias previstas no Código Civil (CC). A diversidade do setor já se expressa nas diferentes formas que as OSCs podem assumir: associação, fundação, organização religiosa ou cooperativa. A mais comum é a associação, que consiste na “união de pessoas em torno de uma finalidade”. A fundação poderia ser traduzida como “um fundo para uma ação”, ou seja, pressupõe um patrimônio afetado para atingir uma finalidade. Já a organização religiosa é um tipo específico criado a partir de 2005, com uma alteração do CC, para abarcar as organizações ligadas às igrejas e templos de qualquer culto. A lei que disciplina o regime jurídico das sociedades cooperativas no Brasil é de 1971 (Lei nº 5.764). Na definição legal, “celebram contrato de sociedade cooperativa as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro” (BRASIL, 1971). Cooperativas muitas vezes atuam no setor produtivo e, apesar de não visarem o lucro, distribuem as “sobras” do resultado entre seus cooperados (CANÇADO *et al.*, 2013). Existe também a figura das cooperativas sociais, criadas em 1999 (Lei nº 9.867), com a finalidade de inserir as pessoas em desvantagem no mercado econômico, por meio do trabalho, para promover a pessoa humana e a integração social dos cidadãos.

Para além das OSCs, há bons exemplos de iniciativas de proteção social nos chamados “negócios de impacto”, que são empreendimentos com o objetivo de gerar impacto socioambiental e resultado financeiro positivo de forma sustentável, nos termos do Decreto nº 9.977/2019. Há ainda uma lacuna de um tipo societário específico para as organizações indígenas diante, inclusive, do princípio constitucional de autodeterminação dos povos. Na ausência deste, acabam por se encaixar em um dos tipos existentes, desvirtuando muitas vezes a sua essência de constituição, deliberação, gestão e representação de povos indígenas e comunidades tradicionais, tendo que seguir regras formais de um estatuto ou um contrato social que não contemplam as suas especificidades.

Associações, fundações e organizações religiosas são as organizações consideradas nas principais pesquisas sobre o perfil do terceiro setor brasileiro, as Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos (Fasfil), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2016), e Mapa das OSCs, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2018). Há grande variação do número de OSCs reportado por cada uma das pesquisas. Isso se dá porque a Fasfil usa como ponto de partida principal o Cadastro Central de Empresas (CEMPRE), e o Mapa das OSCs utiliza como referência a base do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), com uma série de cruzamentos adicionais.

A pesquisa do Mapa foi publicada em uma plataforma de transparência pública para as OSCs, georreferenciada por número de CNPJ. Nela constam associações, fundações e organizações religiosas, mas também foi incorporada uma base de

empreendimentos solidários da antiga Secretaria de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e do Emprego, que inclui cooperativas. Os dados do Mapa das OSCs no Brasil seguem sendo constantemente atualizados.

Devido à maior estabilidade dos dados, apresentamos a seguir gráficos e tabelas com o quadro geral sobre as OSCs no Brasil, com base nos dados da Fasfil de 2016, de acordo com as principais atividade das organizações – com destaque para Assistência Social, Saúde e Educação – e a distribuição das OSCs por regiões do país.

Tabela 1 – Distribuição das OSCs e do total de colaboradores por principal setor de atividade, com destaque para Saúde, Educação e Assistência Social

Classificação das OSCs	Nº de OSCs	% em relação ao nº total de OSCs no Brasil	Pessoal assalariado
Assistência social	24.067	10,15%	276.719
Saúde	4.721	1,99%	810.672
• 02.1 Hospitais	2.464	1,03%	703.603
• 02.2 Outros serviços de saúde	2.257	0,95%	107.069
Educação e pesquisa	15.828	6,67%	650.735
• 04.1 Educação Infantil	4.872	2,05%	83.150
• 04.2 Ensino Fundamental	3.349	1,41%	102.000
• 04.3 Ensino Médio	1.627	0,68%	106.225
• 04.4 Educação Superior	1.999	0,84%	252.816
• 04.6 Estudos e pesquisas	1.315	0,55%	53.322
• 04.7 Educação profissional	464	0,19%	14.205
• 04.8 Outras formas de educação/ensino	2.202	0,92%	39.017
Habitação	163	0,06%	318
Cultura e recreação	32.268	13,61%	138.791
Religião	83.053	35,05%	149.995
Associações patronais, profissionais e de produtores rurais	28.962	12,22%	74.110
Meio ambiente e proteção animal	1.689	0,71%	84.097
Desenvolvimento e defesa de direitos	30.266	12,77%	84.097
Outras OSCs	15.933	6,72%	83.308
Total	236.950	100%	2.272.131

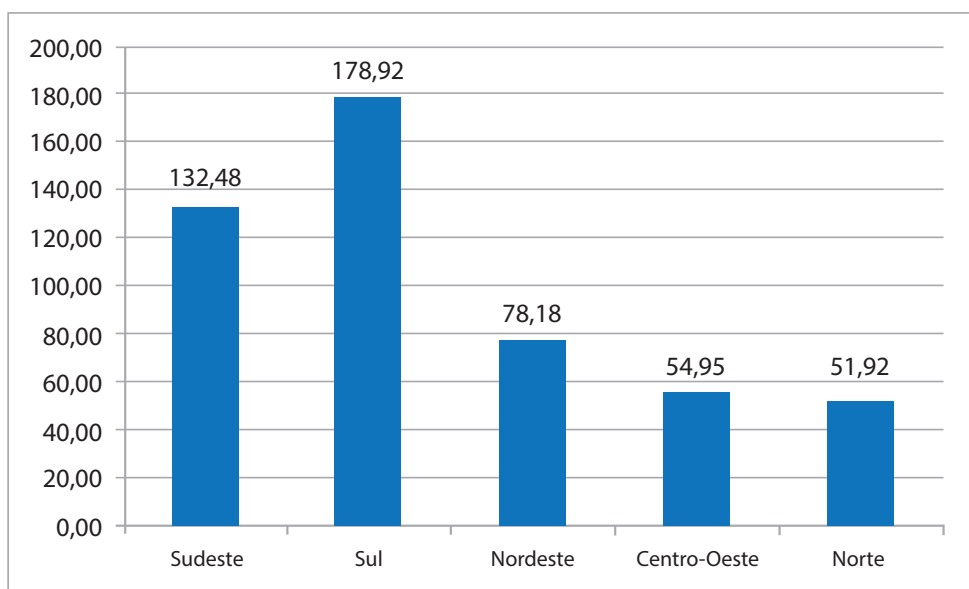
Fonte: elaborada pelos autores com dados da Fasfil/IBGE (2016).

Percebe-se que o maior número de organizações são as religiosas, seguidas por entidades de desenvolvimento e defesa de direitos, OSCs de cultura e recreação, e associações patronais, profissionais e de produtores rurais. O número de pessoas assalariadas por OSCs no Brasil é concentrado em organizações de maior porte nas áreas de Saúde e Educação. Na média, na área de proteção social, cada OSC de Assistência Social emprega 11,47 funcionários, enquanto as OSCs de Saúde e Educação empregam, respectivamente, uma média de 171,71 e 41,11 funcionários.

Os dados mais recentes indicam que 83% das OSCs não apresentam vínculos formais de emprego; outros 7% delas têm até dois vínculos de trabalho, totalizando 90% de OSCs que possuem até dois vínculos (IPEA, 2018). Ainda não há mensuração do trabalho voluntário, mesmo havendo uma norma contábil vigente que determina que “o trabalho voluntário, inclusive de membros integrantes dos órgãos da administração, no exercício de suas funções, deve ser reconhecido pelo valor justo da prestação do serviço como se tivesse ocorrido o desembolso financeiro” (CFC, 2012). Mas pelos indícios apontados acima, podemos afirmar que há uma relevância do voluntariado para esse segmento.

Muitas OSCs desenvolvem atividades em mais de uma área. É comum, por exemplo, que uma entidade de missão religiosa também ofereça serviços socioassistenciais. Especificamente na área de proteção social, as entidades de Assistência Social são mais numerosas, com mais de 24 mil organizações, seguidas pelas de educação e pesquisa, com 15.828. As entidades da área de Saúde, apesar de menos numerosas, tendem a ser organizações maiores, com mais funcionários. Neste grupo estão os hospitais filantrópicos, que são grandes empregadores.

Gráfico 1 – OSCs por 100.000 habitantes nas diferentes regiões do país



Fonte: elaborado pelos autores com dados da Fasfil/IBGE (2016).

Os dados sobre a localização das OSCs no Brasil apontam para uma forte concentração em números absolutos no Sudeste, porém um predomínio das OSCs com relação ao total da população na região Sul, ainda que exista grande número de organizações com sede em capitais do Sudeste e atuação voltada para outras regiões do país. O Centro-Oeste e o Norte – regiões menos populosas do país – seguem com um baixo número de OSCs.

Estudos indicam que a localização das OSCs pelo Brasil segue diferentes padrões, sendo que um fator relevante para a criação de novas organizações é a própria existência prévia de outras entidades sem fins lucrativos atuando naquela área (MARCHESINI DA COSTA, 2016). Ou seja, OSCs formam uma rede com diversos pontos de comunicação, troca e interlocução, reforçando-se mutuamente. A figura abaixo apresenta alguns dos fóruns e das entidades de articulação entre OSCs.

Figura 1 – Exemplos de entidades representativas, redes, fóruns e articulações de OSCs no Brasil



Fonte: elaborada pelos autores.

Em relação, especificamente, às entidades de Assistência Social, é importante registrar a “Pesquisa de Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos (PEAS)” (IBGE, 2015), que teve início em 2006, fruto de parceria com o IBGE e com o antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Na segunda edição, publicada em duas etapas (2013 e 2015), o IBGE identificou 13.659 organizações que atuam com serviços de assistência social em atividade no país. Na investigação, aponta-se que 53,6% prestam mais de um tipo de serviço socioassistencial, sendo que o mais frequente, desenvolvido por 75,4% delas, era o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos tipificado pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Para refletir

- Como dimensionar a presença de grupos informais que se organizam para prestar serviços de proteção social?
- Quais seriam os modelos jurídicos existentes para se formalizar uma iniciativa coletiva de proteção social?
- Organizações indígenas deveriam ser um tipo societário específico? Por quê?

Qual é o papel histórico das OSCs em serviços de proteção social no Brasil?

Durante o período colonial no Brasil, a Igreja Católica exercia papéis variados. Entre as funções desempenhadas, as Irmandades de Misericórdia foram responsáveis pelo estabelecimento dos primeiros hospitais, asilos e provimento de serviços assistenciais diversos nas Santas Casas (LANDIM, 1998). Com a proclamação da República, no final do século XIX, passa a haver uma separação mais clara entre Estado e religião, mas a Igreja Católica e, em menor volume, outras religiões, expandem a sua rede de proteção social, também com instituições educacionais (LANDIM, 1998).

No ordenamento jurídico brasileiro foi instituída, em 1935 (Lei nº 91), a declaração de Utilidade Pública Federal (UPF), outorgada como honraria às entidades que servissem “desinteressadamente à coletividade” e que os cargos da sua diretoria não fossem remunerados. Mais tarde, esta mesma declaração passou a ser requisito para a obtenção do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos (CEFF, Lei nº 3.577/1959), que trazia como regras principais que destinassem a totalidade das rendas apuradas ao atendimento gratuito das suas finalidades; que seus diretores não percebessem remuneração; e que estivessem registradas no antigo Conselho Nacional do Serviço Social, atual Conselho Nacional de Assistência Social. Esse Certificado foi posteriormente substituído pelo atual Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Lei nº 12.101/2009).

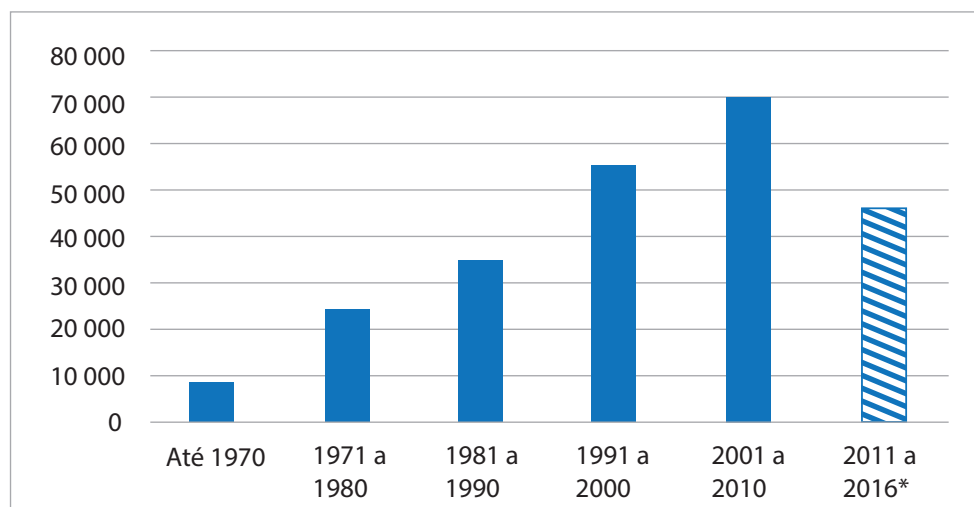
A regra da não remuneração dos dirigentes acabou por influenciar a ideia de que as organizações deveriam contar com trabalho eminentemente voluntário e com pessoas que tivessem espírito altruísta. Com o passar dos anos e todas as demandas de profissionalização e controle das organizações, era preciso modificar essas regras que vinham sendo replicadas sem muita reflexão da sociedade. Foi no âmbito do processo da agenda do MROSC que houve autorização expressa de remuneração de dirigentes para as entidades detentoras do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Lei nº 12.868/2013). Outros atos normativos foram alterados ou editados para que essa mudança fosse efetivada de forma harmônica com a legislação tributária e a UPF foi finalmente revogada pela Lei nº 13.204/2015.

A CF/88 previu imunidade de impostos sobre templos de qualquer culto e sobre patrimônio, renda ou serviços das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei (BRASIL, 1988, art. 150, VI, “b” e “c”), além das contribuições para a Seguridade Social, para as “entidades beneficentes de assistência social” que atendam às exigências previstas em lei (art. 195, § 7º).

A Constituinte acabou por privilegiar os templos de qualquer culto e, mais ainda, as organizações de Assistência Social, Educação e Saúde, ainda que haja previsão de estímulo ao associativismo e ao cooperativismo na Carta Magna, e a previsão de participação na formulação e na execução de políticas públicas de organizações em outras áreas de atuação. Adicionalmente à liberdade de associação constitucionalmente prevista, estimulou-se a atuação nas áreas de proteção social, mas é de se reconhecer que o sistema gera distorção no tratamento jurídico se comparadas com organizações que atuam com proteção do meio ambiente, na cultura ou no esporte, por exemplo.

Os benefícios tributários induziram a criação de organizações de Assistência Social, Educação e Saúde. O mesmo crescimento não ocorreu no número de OSCs que atuam em áreas como a promoção e defesa de Direitos Humanos, Meio Ambiente, Cultura ou Esporte, que atualmente não contam com um tratamento tributário simplificado. O sistema tributário é mais favorável, por exemplo, para as micro e pequenas empresas do que para as OSCs de porte semelhante nessas demais áreas.

Gráfico 2 – OSCs por década de fundação



Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados da Fasfil/IBGE (2016). * Último período com duração desigual devido à data de coleta de dados.

O Gráfico 2 indica um crescimento contínuo no número de OSCs no Brasil desde a década de 1970. Destaca-se ainda o forte crescimento dessas organizações ao longo da década de 1990, período pós-redemocratização no Brasil. Nesse período

coincide um impulso na procura de OSCs por governos para parcerias (PECI; FIGALE; SOBRAL, 2011) e uma grande disponibilidade de recursos para essas organizações, vindas de fundações e pela cooperação internacional (BIEKART, 2014).

Na gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995–2002), houve a edição da Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) (Lei nº 9.790/1999) que reconheceu outras áreas de atuação para além das que compõem a proteção social e da Lei das Organizações Sociais (OS) (Lei nº 9.637/1998) dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e à preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. O carro-chefe do governo nesse tema era o denominado Programa Comunidade Solidária, e ali se incentivou esse tipo de prestação de serviços. Nesse momento, houve uma média de 500 novas entidades por ano na área de Assistência Social (SÁTYRO; KARRUZ; CUNHA, 2022).

No governo do Luís Inácio Lula da Silva (2003–2010), ampliou-se a participação social de OSCs no ciclo de políticas públicas. Ao mesmo tempo, a legislação e os critérios de avaliação das parcerias entre governo federal e OSCs vinham sendo definidos principalmente pelos órgãos de controle da burocracia, sem considerar a perspectiva e os pontos de vista dos representantes das OSCs (JUNQUEIRA; FIGUEIREDO, 2012). O aperfeiçoamento de arranjos de colaboração entre OSCs e governos aconteceu de forma mais intensa com participação coordenada do Poder Executivo Federal no governo Dilma (2011–2016), com a agenda do marco regulatório das organizações da sociedade civil que vinha sendo conduzida pela Secretaria-Geral da Presidência da República, a partir de provocação da própria sociedade civil organizada nas eleições de 2010 e culminou na promulgação da Lei nº 13.019/2014. A nova lei, que entrou em vigor em janeiro de 2016 na União, estados e Distrito Federal, e em janeiro de 2017 nos municípios, trouxe o reconhecimento de duas formas legítimas de acessar os recursos públicos – *fomento* e *colaboração* – a partir da conciliação das premissas de um Estado forte que deve entregar serviços públicos com qualidade para a população de forma imediata, e do reconhecimento constitucional e legal de que as organizações da sociedade civil também podem fazer isso de forma mediata (LOPES, 2019).

O projeto de lei que se converteu no MROSC teve sua gênese na proposta originada na segunda Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das ONGs no Congresso Nacional. A ausência de um marco normativo estável era percebida negativamente tanto por vozes que pugnavam pela maior autonomia das entidades, como também por aqueles que entendiam que as parcerias deveriam estar sob estrito controle pela administração. A Plataforma MROSC segue atuando nesta agenda de melhoria da ambiência regulatória. Em 2020, demandou ao congresso a instituição de um regime jurídico transitório para as entidades privadas sem fins lucrativos durante a pandemia da covid-19. O PL nº 4.113/2020 foi aprovado na Câmara e no Senado e foi integralmente vetado pelo Presidente da República, tendo sido o veto posteriormente derrubado e a lei promulgada como Lei nº 14.215/2021.

Para refletir

- As OSCs religiosas que prestam serviços de proteção social devem ter um tratamento tributário diverso de OSCs laicas que prestem os mesmos serviços?
- Outras áreas de atuação de OSCs deveriam ser contempladas por um regime tributário mais favorável que não apenas Educação, Assistência Social e Saúde?
- Em que processos de uma política pública (ex.: tomada de decisão, formação da agenda, levantamento de alternativas de ação, implementação e avaliação) o governo deve considerar as OSCs para políticas de proteção social?

Possibilidades e desafios para as OSCs atuarem em políticas de proteção social

Desde o processo de redemocratização do país, muitas das lutas por direitos e políticas públicas relevantes foram capitaneadas ou engrossadas por OSCs. Como visto, na década de 1990, após a Constituição Federal, houve um grande crescimento dessas organizações no país. Nessa época, além dos recursos advindos de governos e empresas, houve uma participação importante da cooperação internacional no Brasil, no financiamento de OSCs, que a partir dos anos 2000 mudou de agenda. O Brasil passou a ser reconhecido no âmbito internacional como ator político relevante e doador. Mesmo com mudanças no financiamento, seguiram sendo criadas organizações no país que cada vez protagonizavam mais parcerias com a administração pública.

Entre o final dos anos 2010 e início dos anos 2020, a sociedade brasileira passou a vivenciar grandes desafios que também afetaram as OSCs. O avanço de movimentos conservadores na política nacional, marcado por um processo gradual desde o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, à eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, levou ao cancelamento de parcerias de OSCs com o governo federal e em muitos governos subnacionais que seguiram processo semelhante (MARCHESINI DA COSTA, 2020). Esse cenário político nacional, portanto, além de causar um desmonte nas políticas públicas, não colaborou com o processo de implementação da nova política de fomento e colaboração prevista na Lei nº 13.019/2014, que trata do relacionamento entre governo e OSCs no Brasil. Sem a indução do governo federal, o Estado brasileiro deixou de monitorar a implementação e de produzir as ferramentas de gestão necessárias.

O chamamento público para a realização de parcerias, por exemplo, passou a ser obrigatório como medida de transparência e democratização do acesso a recursos públicos, mas a administração pública claramente está tendo dificuldade de realizá-los de forma adequada com o espírito de participação social, fortalecimento da sociedade civil e gestão pública democrática que a lei propõe.

As diretrizes de simplificação e desburocratização da nova lei não estão sendo trabalhadas nas etapas de planejamento, seleção e celebração, execução, monitoramento e avaliação e prestação de contas. Na prática, há relatos de que muitos órgãos da administração pública estão elaborando editais de chamamento como se fossem verdadeiras licitações. No MROSC não se busca o menor preço, mas, sim, o parceiro mais legítimo para atuar naquele objeto. Se fôssemos comparar com a lógica das licitações, apenas para exemplificar, já que na prática não se deve fazer tal comparação, por conta da Lei nº 13.019/2014, que visa expressamente afastar a Lei nº 8.666/1993, seria mais parecida com a licitação de técnica e preço em que os critérios de avaliação não são baseados apenas na análise econômica, mas levam em consideração a técnica a ser desenvolvida.

Ademais, há órgãos públicos exigindo documentos que a lei não prevê e que trazem critérios superados na discussão do MROSC. Por exemplo, pode-se citar o caso da Secretaria de Educação do Município de São Paulo, que exige a declaração de utilidade pública municipal para as entidades que queiram se credenciar para atuar na execução de atividades ou projetos (Instrução Normativa nº 57/2021). A referida declaração de utilidade pública para ser obtida exige que a organização não remunere seus dirigentes, a despeito de todas as normas federais já terem sido alteradas autorizando a remuneração de dirigentes das entidades. A questão remanescente deveria ser o desafio das OSCs de captar, alocar e priorizar recursos para pagamento de sua gestão institucional e não mais de impedimento legal (LOPES; BEZERRA, 2022a).

O cenário econômico desfavorável nesse período agravou a situação ao dificultar a busca por fontes alternativas de recursos. Por fim, no ano de 2020 a pandemia de covid-19 criou ainda novas dificuldades às OSCs, porém, também demonstrou sua importância e canalizou um importante volume de doações privadas a essas organizações (ALVES; MARCHESINI DA COSTA, 2020).

Em nível internacional, há processos semelhantes ocorrendo, com a ascensão de governos autocráticos ou autoritários e desafios às OSCs que trabalham no campo da proteção social, utilizando ou não recursos públicos para esse fim. As próximas subseções exploram esses cenários.

Parcerias com governos – desafios de autonomia e independência

Estudos prévios apontam para a perda de autonomia das OSCs como uma preocupação central quando as organizações realizam parcerias com governos (GARROW; HASENFELD, 2014; MOSLEY, 2012). Ainda que os resultados não sejam uniformes nesse sentido (NEUMAYR; SCHNEIDER; MEYER, 2015), uma possível explicação para a perda de autonomia das OSCs relaciona-se com a dependência que essas organizações passam a desenvolver em relação ao governo (VERBRUGGEN; CHRISTIAENS; MILIS, 2011).

Em termos práticos, a lógica é que uma OSC tende a crescer em número de funcionários e estrutura ao firmar contratos com o governo para executar projetos e atividades de natureza continuada e em maior escala. A necessidade de manutenção desses empregos e dessa estrutura para que a oferta dos serviços e a defesa de direitos continuem acontecendo passam por preservar a relação com o órgão público contratante e o governo em geral. A assimetria de poder também contribui para que as OSCs tenham receio de se relacionar com governos e busquem uma máxima atenção para o cumprimento de comandos, por vezes contraditórios e autoritários, das áreas finalísticas e de controle interno dos órgãos repassadores de recursos.

Com isso, há o risco das OSCs se afastarem de sua missão e de seus objetivos estratégicos para se ajustarem às agendas e aos propósitos do governo em exercício, de modo a preservar a boa execução de suas parcerias com o poder público. Há evidências, por exemplo, de que OSCs podem deixar de promover determinadas pautas coletivas mais amplas para privilegiar negociações internas (*inside advocacy*) voltadas à manutenção dos seus contratos com os governos (MOSLEY, 2012).

Existem, ainda, estudos alertando para o potencial efeito do financiamento governamental de afastar doadores privados (ANDREONI; PAYNE, 2003; BROOKS, 2003). Há evidências de que mesmo governos subnacionais reduzem o financiamento para OSCs quando o governo central é um importante doador dessa organização, ainda que esse efeito seja atenuado no caso de entidades filantrópicas de grande porte (ZHAO; LU, 2019).

Atuação autônoma – desafios de financiamento e escala

Há OSCs que, mesmo mantendo-se autônomas com relação a governos, estão em situação de grande dependência de conglomerados econômicos ou de indivíduos de alta renda, institutos empresariais e fundações familiares.

A literatura indica como positivo para as OSCs a existência desse misto de fontes de financiamento, justamente porque reduz a dependência econômica, permitindo que as mesmas estabeleçam suas próprias prioridades e estratégias (FRUMKIN, 2002). Além da diversificação do financiamento, há evidências de que as OSCs de maior porte e localizadas em áreas urbanas tenham uma maior estabilidade nas suas atividades (CARROLL; STATER, 2009).

É preciso considerar, no entanto, que as OSCs que optam prioritariamente por buscar financiamento privado enfrentam dificuldades de terem que se adaptar às agendas das empresas e de receber um fluxo regular de recursos, que permita a estabilidade e perenidade dos projetos (CARROLL; STATER, 2009). As pressões por resultados podem levar OSCs a seguir uma lógica privada, havendo casos na literatura internacional – sobretudo em hospitais filantrópicos – que optam por se transformar em empresas privadas (JAMES, 2003). Doações de indivíduos têm sido

uma alternativa interessante para as organizações e que geram legitimidade à sua atuação pela confiança depositada pelo conjunto de pessoas que a acreditam.

Criminalização burocrática – desafios regulatórios

Há muitas micro e pequenas organizações no campo de assistência social, educação e saúde que fazem um trabalho relevante nos seus territórios e que precisam de ajuda para lidar com a burocracia pública para realizar as suas missões. Muitas vezes essas OSCs enfrentam problemas de prestação de contas e manutenção de cadastros, sendo acusadas de inidôneas, quando, na verdade, são frágeis institucionalmente. É o processo denominado “criminalização burocrática” e que vale a pena ser estudado e aprofundado.

O termo tem sido usado pela Plataforma MROSC por um Novo Marco regulatório das OSCs. Em 2014, a Plataforma participou da construção de um importante relatório com análise de mídia que revelou as tendências negativas e positivas da cobertura noticiosa do país sobre assuntos relacionados a OSCs. Em relação aos recursos públicos, apontam um incremento nas dificuldades da imprensa na visão que imprimem em suas matérias, e atribuem à lacuna de um marco regulatório adequado o favorecimento de processo de criminalização das OSCs como agentes de corrupção (ANDI, 2014). De fato, a regulação é um tema importante para as organizações em geral, pois pode induzir boas práticas ou conduzir análises equivocadas pela ausência de clareza das regras. No campo da proteção social, no geral, as organizações menos criminalizadas são as que se dedicam apenas à oferta de serviços de natureza pública com atividades de natureza continuada. As que enfrentam maiores desafios nesse sentido são as que, ainda no mesmo campo da proteção social, atuam na promoção e defesa de direitos e tecem críticas ao Estado. Todas as OSCs, no entanto, enfrentam desafios referentes ao “emaranhado burocrático” que desvia parte do seu foco de ações finalísticas para áreas-meio, que visam comprovar seus controles junto a financiadores e à sociedade em geral.

Para refletir

- Diante dos riscos de perda da independência, que cuidados uma OSC deve adotar ao considerar uma parceria com a administração pública?
- Que tipo de influência negativa podem ter os financiadores de uma OSC que atue com proteção social? E essa influência poderia ser positiva? Como?
- O Marco Regulatório pode apoiar ou obstaculizar a existência das OSCs?

Considerações finais

A proteção social sempre contou com a atuação de OSCs nas áreas de Assistência Social, Saúde e Educação. Nas últimas décadas tem havido também uma atuação importante dessas organizações na prestação de serviços públicos, em parcerias com governos. Há desafios para as organizações, e cabe refletir sobre possibilidades de aprimorar a ação de OSCs na proteção social.

Em primeiro lugar, a despeito dos avanços com relação à existência de dados, ainda há desafios para que se conheça a participação de OSCs em políticas sociais. A real dimensão econômica e a situação financeira das OSCs, por exemplo, ainda é pouco conhecida. É difícil considerar políticas de fortalecimento da sociedade civil sem realizar análises e pesquisas. Mesmo preservando o sigilo fiscal, a Receita Federal do Brasil poderia fazer análises agregadas que muito contribuiria para esse debate e para a agenda de pesquisa no país (LOPEZ, 2018). Além disso, por mais que se tenha avançado nos dados da União, as políticas públicas nas áreas de Assistência Social, Saúde e Educação são muito territorializadas. Apesar dos esforços de mapeamento, há quase total ausência de informações quando se busca olhar para as transferências de recursos públicos estaduais e municipais para as OSCs (MENDONÇA; ALVES; NOGUEIRA, 2014).

Em relação aos recursos humanos, os dados que existem são sobre empregados formalizados, sendo que muitas das relações de trabalho no campo são com prestadores de serviços que assumem diversas formas societárias (empresário individual, Empresa Individual de Responsabilidade Limitada [EIRELI], Microempreendedor Individual [MEI] ou Micro Empresa [ME], por exemplo). Ademais, até bem pouco tempo a legislação proibia que a organização remunerasse dirigentes mantendo acesso a benefícios fiscais. Tudo isso dificulta processos de captação de recursos, treinamento, recrutamento, seleção, retenção de talentos, plano de carreira, entre outros.

Outro elemento, diretamente relacionado, é o potencial ainda pouco explorado para que as OSCs que atuam na área social ampliem a captação de recursos privados de empresas e indivíduos e tenham diferentes estratégias para engajar voluntários. A pandemia de covid-19 indicou, em campanhas dispersas e sem a continuidade desejável, que a sociedade brasileira pode contribuir muito mais para causas com as quais se identifique, havendo instituições confiáveis para implementar as ações. É preciso consolidar uma cultura de doação no país para fortalecer as iniciativas existentes e fomentar novas.

Acresça-se como quarto ponto de reflexão que as OSCs podem contribuir muito com políticas públicas de proteção social, mas a regulação estatal não pode estrangular-las, tolhendo sua capacidade de criar, inovar e se aproximar de comunidades periféricas. Os retrocessos recentes da política brasileira indicam que é preciso cada vez mais fortalecer as OSCs para não apenas exercerem seu papel de oferta de serviços a usuários vulneráveis, mas incentivar a promoção e a defesa de direitos e da própria existência das políticas públicas de proteção social. Para isto, faz-se necessário investimentos em desenvolvimento institucional e formação de redes, além de mecanismos de apoio à gestão e autorregulação das OSCs para

apontar, compartilhar e imprimir melhores práticas. As universidades podem ter um papel relevante ao formar equipes intersetoriais com alunos, professores e pesquisadores de áreas como Direito, Ciências Sociais, Administração, Contabilidade, Comunicação, entre outras, para construir e aplicar metodologias que aperfeiçoem esses conhecimentos.

Por fim, é preciso desmistificar a atuação das OSCs no Brasil diante das autoridades públicas e da própria sociedade, valorizando e reconhecendo seu papel de capilaridade, legitimidade e crítica que faz avançar os direitos e as políticas de proteção social, para aumentar a possibilidade de confiança pública dos indivíduos nesses importantes atores da democracia e, consequentemente, também aprimorar a sua sustentabilidade institucional. A regulação das organizações deve seguir os preceitos constitucionais de liberdade de associação e de estímulo ao associativismo e ao cooperativismo. O Estado deve ser forte e entregar bens e serviços, mas precisa de uma sociedade civil forte, com tecido social robusto, para dar conta do tamanho da complexidade do atendimento direto à população.

Para refletir

- Diante da dificuldade em obter pesquisas governamentais regulares sobre o terceiro setor, como garantir dados e análises regulares sobre a atuação das OSCs no Brasil?
- Como as próprias OSCs podem promover uma cultura de doações e de voluntariado no Brasil?

Sugestões de leitura

A literatura acadêmica sobre OSCs e terceiro setor é ampla, pois se espalha por áreas como Direito, Economia, Sociologia, Administração Pública, entre outras. Há também alguns periódicos acadêmicos especializados. Destaque para as revistas *Voluntas* e *Nonprofit Journal and Voluntary Sector Quarterly* (NVSQ), publicadas respectivamente por duas associações internacionais voltadas ao desenvolvimento do terceiro setor: a International Society for Third Sector Research e a Association for Research on Nonprofit Organizations and Voluntary Action.

Entre as publicações de caráter mais prático e voltadas à gestão de OSCs, há inúmeros sites e materiais de referência interessantes. Apresentamos a seguir algumas fontes que podem ser úteis.

Sites de interesse sobre terceiro setor no Brasil e no mundo

Organização/ Órgão Público	Tipo de informação	Site
-------------------------------	--------------------	------

(Continua)

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	Dados e informações sobre OSCs no Mapa das Organizações da Sociedade Civil	https://mapaosc.ipea.gov.br/
Secretaria-Geral da Presidência da República	Repositório de todas as informações construídas sobre o MROSC	http://www.participa.br/osc/
Sites de interesse sobre terceiro setor no Brasil e no mundo		
Prefeitura de Belo Horizonte	Notícias de ferramentas de gestão no Portal das Parcerias	https://prefeitura.pbh.gov.br/portaldasparcerias
ABONG	Notícias sobre OSCs no Brasil e campanhas de mobilização	https://abong.org.br/
GIFE	Notícias sobre OSCs no Brasil, campanhas de mobilização e oportunidades profissionais	https://gife.org.br/
Plataforma MROSC	Notícias sobre OSCs no Brasil e campanhas de mobilização	http://plataformaosc.org.br/
Movimento por uma Cultura de Doação	Notícias sobre cultura de doação e campanhas de mobilização	https://www.doar.org.br/
Voluntas	Artigos acadêmicos	https://www.istr.org/page/VOLUNTAS
Nonprofit Journal and Voluntary Sector Quarterly	Artigos acadêmicos	https://journals.sagepub.com/home/nvs
International Society for Third Sector Research	Congressos Acadêmicos e oportunidades profissionais	https://www.istr.org/
Association for Research on Non-profit Organizations and Voluntary Action	Congressos Acadêmicos e oportunidades profissionais e outros recursos	https://www.arnova.org/
Nonprofit Quarterly	Notícias e recomendações de gestão	https://nonprofitquarterly.org/
ICNL – International Center for Nonprofit Law	Notícias, práticas legais comparadas e banco de legislação	www.icnl.org

Referências

ALVES, Mário A.; MARCHESINI DA COSTA, Marcelo. Colaboração entre governos e organizações da sociedade civil em resposta a situações de emergência. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 4, 2020.

ANDREONI, James; PAYNE, Abigail A. Do government grants to private charities crowd out giving or fund-raising? *American Economic Review*, v. 93, n. 3, p. 792-812, 2003.

ANHEIER, Helmut K.; TOEPLER, Stephan. *The Routledge Companion to Nonprofit Management*. [s.l.]: Routledge, 2020.

BIEKART, K. New challenges for Brazilian civil society actors within the changing context of international cooperation. In: MENDONÇA, Patricia M. E. et al. *The Institutional Architecture of Support to Civil Society Organizations in Brazil*. São Paulo: FGV, 2014.

BRASIL. *Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935*. Revogada pela Lei nº 13.204, de 14/12/2015. Determina regras pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade pública. Brasília: DOU, 1935.

BRASIL. *Lei nº 3.577, de 4 de julho de 1959*. Revogada pelo decreto Lei nº 1.572, de 1977. 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: DOU, 1959.

BRASIL. *Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971*. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Brasília: DOU, 1971.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: DOU, 1988.

BRASIL. *Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998*. Conversão da MPv nº 1.648-7, de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Brasília: DOU, 1998.

BRASIL. *Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999*. Vide Lei nº 13.800, de 2019. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília: DOU, 1999a.

BRASIL. *Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999*. Dispõe sobre a criação e o funcionamento de Cooperativas Sociais, visando à integração social dos cidadãos, conforme especifica. Brasília: DOU, 1999b.

BRASIL. *Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009*. Revogada pela Lei Complementar nº 187, de 2021. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: DOU, 2009.

BRASIL. *Lei nº 12.868, de 15 de outubro de 2013*. Conversão da Medida Provisória nº 620, 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: DOU, 2013.

BRASIL. *Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014*. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para

a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis n^{os} 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999 (Redação dada pela Lei n^o 13.204, de 2015). Brasília: DOU, 2014.

BRASIL. *Lei n^o 13.204, 14 de dezembro de 2015*. Conversão da Medida Provisória n^o 684, de 2015. Altera a Lei n^o 13.019, de 31 de julho de 2014, “que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis n^{os} 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999”; altera as Leis n^{os} 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.790, de 23 de março de 1999, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.101, de 27 de novembro de 2009, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga a Lei n^o 91, de 28 de agosto de 1935. Brasília: DOU, 2015.

BRASIL. *Decreto n^o 9.977, de 19 de agosto de 2019*. Dispõe sobre a Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto e o Comitê de Investimentos e Negócios de Impacto. Brasília: DOU, 2019.

BRASIL. *Lei n^o 14.215, de 7 de outubro de 2021*. Institui normas de caráter transitório aplicáveis a parcerias celebradas pela administração pública durante a vigência de medidas restritivas relacionadas ao combate à pandemia de covid-19, e dá outras providências. Brasília: DOU, 2021.

BROOKS, Arthur C. Do government subsidies to nonprofits crowd out donations or donors? *Public Finance Review*, v. 31, n. 2, p. 166-179, 2003.

CANÇADO, Aírton Cardoso *et al.* Desfazendo um mal entendido: discutindo as diferenças entre lucros e sobras. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 5, n. 1, p. 1-42, 2013.

CARROLL, Deborah. A.; STATER, Keely. J. Revenue diversification in nonprofit organizations: Does it lead to financial stability? *Journal of public administration research and theory*, v. 19, n. 4, p. 947-966, 2009.

CFC – Conselho Federal de Contabilidade. *Resolução n^o 1.409, de 21 de setembro de 2012*. Aprova a ITG 2002 – Entidade Sem Finalidade de Lucros. Brasília: DOU, 2012.

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

FRUMKIN, Peter. *On being nonprofit: A conceptual and policy primer*. Cambridge: Harvard University Press, 2002.

GARROW, Eve E.; HASENFELD, Yeheskel. Institutional Logics, Moral Frames, and Advocacy Explaining the Purpose of Advocacy Among Nonprofit Human-Service Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, v. 43, n. 1, p. 80-98, 2014.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa de Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos*. Brasília-DF: IBGE, 2015. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/outras-estatisticas-economicas/9021-pesquisa-de-entidades-de-assistencia-social-privadas-sem-fins-lucrativos.html>. Acesso em: 2 fev. 2023.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil – 2016*. IBGE, 2016. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6914#resultado>. Acesso em: 13 maio 2020

IPEA. *Mapa de Organizações da Sociedade Civil*. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: <https://mapaosc.ipea.gov.br/resultado-consulta.html>. Acesso em: 2 fev. 2023.

JAMES, Estelle. Commercialism and the mission of nonprofits. *Society*, v. 40, n. 4, p. 29-35, 2003.

JUNQUEIRA, Luciano P.; FIGUEIREDO, Marcelo. Modernização do Sistema de Convênios da Administração Pública com a Sociedade Civil. *Série Pensando o Direito*, v. 41, 2012.

KARRUZ, Ana Paula; SÁTYRO, Natália; CUNHA, Eleonora S. M. State Presence in Brazilian Assistance Services: Effects on the Creation of Nonprofit Private Providers. *Brazilian Political Science Review*, v. 16, 2022.

LANDIM, L. The nonprofit sector in Brazil. In: ANHEIER, Helmut K.; SALAMON Lester M. *The nonprofit sector in the developing world: a comparative analysis*. Manchester: New York: St. Matins' Press, 1998.

LOPES, Laís de F.; SANTOS, Bianca; XAVIER, Iara R. *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: a construção da agenda no governo federal. 2011 a 2014*. Brasília: Governo Federal, 2014.

LOPES, Laís de F.; STORTO, Paula R.; REICHER, Stella. C. Debates regulatórios: assembleias virtuais, tributação das doações e parcerias das organizações da sociedade civil com a Administração Pública durante a pandemia da COVID-19. In: PADULA, Roberto Sanches; ALEXANDRE, Maria de Fátima (Org.). *Gestão de Organizações da Sociedade Civil: Em Tempos de Crise e Pandemia*. São Paulo: Tiki Books: PUC-SP/PIPEq, 2021.

LOPES, Laís de F. *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil-MROSC*. Brasília-DF: ENAP, 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3845>. Acesso em: 16 fev. 2021.

LOPES, Laís de F.; BEZERRA, Carla de Paiva. *Os avanços democráticos do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*. São Paulo-SP: Nexo Políticas Públicas, 2022a. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/opinia0/2022/Os-avan%C3%A7os-democr%C3%A1ticos-do-Marco-Regulat%C3%B3rio-das-Organiza%C3%A7%C3%B5es-da-Sociedade-Civil> Acesso em: 25 maio 2022.

LOPES, Laís de F.; BEZERRA, Carla de P. *Linha do Tempo: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*. São Paulo-SP: Nexo Políticas Públicas, 2022b. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/linha-do-tempo/2022/Marco-Regulat%C3%B3rio-das-Organiza%C3%A7%C3%B5es-da-Sociedade-Civil> Acesso em: 25 maio 2022.

LOPEZ, F. G. O. *Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil*. Brasília-DF: IPEA, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8396>. Acesso em: 16 fev. 2021.

MARCHESINI DA COSTA, Marcelo. What Influences the Location of Nonprofit Organizations? A Spatial Analysis in Brazil. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, n. 27, p. 1064-1090, 2016.

MARCHESINI DA COSTA, Marcelo. Nonprofits' Strategies and Financial Sustainability in Authoritarian Regimes. In: ARNOVA ANNUAL CONFERENCE, 49., 2020, Online. *Proceedings...* Arnova, 2020.

MENDONÇA, Patrícia M.; ALVES, Mário A.; NOGUEIRA, Fernando do A. The General Framework of the Architecture of Support to CSOs: Trends and Reflections. In: MENDONÇA, Patrícia M.; ALVES, Mário A.; NOGUEIRA, Fernando do A. *The Institutional Architecture of Support to Civil Society Organizations in Brazil*. São Paulo: FGV, 2014.

MOSLEY, Jennifer E. Keeping the Lights On: How Government Funding Concerns Drive the Advocacy Agendas of Nonprofit Homeless Service Providers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 22, n. 4, p. 841-866, 2012.

NEUMAYR, Michaela; SCHNEIDER, Ulrich; MEYER, Michael. Public funding and its impact on nonprofit advocacy. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, v. 44, n. 2, p. 297-318, 2015.

ONU. *Handbook on non-profit institutions in the system of national accounts*. New York: ONU, 2003.

PECI, Alketa; FIGALE, Juliana; SOBRAL, Filipe. The "invasion" of manufactured civil society: government-nonprofit partnerships in a brazilian state. *Public Administration and Development*, v. 31, n. 5, p. 377-389, 2011.

SALAMON, Lester M.; ANHEIER, Helmut K. Social origins of civil society: Explaining the nonprofit sector cross-nationally. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, v. 9, n. 3, p. 213-248, 1998.

VERBRUGGEN, Sandra; CHRISTIAENS, Johan; MILIS, Koen. Can Resource Dependence and Coercive Isomorphism Explain Nonprofit Organizations' Compliance With Reporting Standards? *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, v. 40, n. 1, p. 5-32, 1 fev. 2011.

ZHAO, Jianzhi; LU, Jihauan. The crowding-out effect within government funding: Implications for within-source diversification. *Nonprofit Management and Leadership*, v. 29, n. 4, p. 611-622, 2019.