

REPATS

Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas
no Terceiro Setor



Universidade
Católica de Brasília



NEPATS

PANORAMA ATUAL DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL

CURRENT OVERVIEW OF CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS IN BRAZIL

Mônica Montana*
Mylena de Aguiar Melo**
Italo Giulliano Ozório de Souza***

RESUMO: O artigo analisa o contexto no qual se inserem as Organizações da Sociedade Civil no Brasil, na atualidade. Trata-se de pesquisa bibliográfica, jurisprudencial e gráfica, que busca enfatizar a atuação contemporânea das Organizações da Sociedade Civil (OSC) no Brasil, mercê do novo marco regulatório disposto na Lei nº 13.019, de 2014. Neste sentido, mergulhar-se-á no estudo do terceiro setor, com breves considerações, e em seguida, nos organismos paraestatais de natureza privada, sem fins lucrativos, executores de atividades de interesse público. O artigo aborda estudos voltados à nova legislação, responsável por regulamentar as configurações jurídicas das entidades do terceiro setor. Expõem-se suas peculiaridades e se destaca o tratamento jurisprudencial a elas concedido. Por último, disserta-se a respeito do perfil das OSC's, no Brasil, tendo como referência, dados atuais, do Instituto de Ciência Econômica Aplicada (IPEA). Outrossim, será pontuado o retrato regional destas organizações.

Palavras chave: Terceiro Setor. Organizações da Sociedade Civil, Brasil.

ABSTRACT: This article analyzes the context in which Civil Society Organizations are inserted in Brazil, at the present time. It is a bibliographical, jurisprudential and graphic research that seeks to emphasize the contemporary performance of Civil Society Organizations (CSOs) in Brazil, thanks to the new regulatory framework established by the law 13,019 of 2014. In this sense, it will

Agência de Fomento: CNPq – Programa de Iniciação Científica UFRR

* Professora Visitante, PRONAT - UFRR. Doutora e Bacharel em Relações Internacionais. Mestre em Integração Latino Americana – Direito da Integração. Boa Vista – RR. **E-mail:** monicamontanabr@yahoo.com

** Acadêmica do 8º semestre do curso de Direito da Universidade Federal de Roraima. Bolsista no Programa de Iniciação Científica. Estagiária do Ministério Público Federal (MPF/RR) durante o período de agosto de 2017 a julho de 2018. Boa Vista – RR. **E-mail:** mylenaaguiar08@hotmail.com

*** Acadêmico do 8º semestre do curso de Direito da Universidade Federal de Roraima. Estagiário do Tribunal de Justiça do Estado de Roraima (TJ/RR). Boa Vista – RR. **E-mail:** italosouza@gmail.com



dive into the study of the third sector, with brief considerations, and then, in the parastatal agencies of a private, non-profit nature, executors of activities of public interest. The article deals with studies focused on the new legislation, responsible for regulating the legal configurations of third sector entities. Its peculiarities are exposed and the jurisprudential treatment granted to them is highlighted. Finally, it discussed about the profile of the CSOs in Brazil, having as reference, current data, the Institute of Applied Economic Science (IPEA). In addition, the regional portrait of these organizations will be scored.

Keywords: Third sector. Civil Society Organizations, Brazil.



1. Introdução

O Estado e o Mercado ao longo dos últimos séculos consolidaram-se como os únicos provedores do interesse público e privado. O primeiro, através do poder de império e, o segundo, através da força do capital.

O Terceiro Setor é a nova esfera pública. De iniciativa privada e em busca do interesse e benefício comum, o Terceiro Setor emerge a partir da carência do Estado e Mercado em atender as necessidades da população¹.

Entretanto, com o advento da terceira geração de direitos fundamentais, da popularização do Estado do bem-estar social, bem como da organização geopolítica mundial pós-grandes guerras, o Estado soberano precisou se despir, descentralizar, para tentar preencher as lacunas sociais mais difíceis, enquanto o Mercado, crescia exponencialmente.

A vista disso, a sociedade civil obrigou-se a estabelecer, de maneira autônoma e paraestatal, organismos e instituições de auxílio popular, de interesse iminentemente coletivo, como alternativa de autoproteção ao Estado lacunoso. Nesse âmbito nasce o Terceiro Setor e os fenômenos sociais que engloba, conforme Oliveira e Manulescu² (2014) tem sido tema corrente de discussão não só no âmbito da sociedade civil como também no do governo e das organizações com fins lucrativos, podendo ser entendido como uma resposta à exclusão social crescente.

Ao longo do artigo serão traçadas algumas considerações acerca do Terceiro Setor. Apresentar-se-á seu perfil histórico e sua concepção moderna. Posteriormente, são tratadas as organizações da sociedade civil, que recentemente foram regulamentadas pela Lei No 3.019 de 2014, no Brasil, que definem temas centrais de discussões públicas e exercem a partir destas

¹ OLIVEIRA, Cíntia e MANULESCU, Friedhilde. A importância do terceiro setor. XIV Encontro Latino Americano de Iniciação Científica e X Encontro Latino Americano de Pós-Graduação –Universidade do Vale do Paraíba. 2010.

² (op cit, p.1)



atividades de interesse coletivo que ecoam para os mais diversos setores da sociedade. Por fim, será tratado o panorama atual das organizações da sociedade civil, tendo como alicerces os dados compilados pelo Instituto de Ciências Econômicas Aplicadas (IPEA), no ano de 2018.

As Organizações da Sociedade Civil, que recentemente foram regulamentadas pela Lei nº 13.019/2014, constituem tema borbulhante na doutrina especializada. Assim, será inicialmente trabalhada a sua definição, finalidade e natureza jurídica. Nesse contexto, destacam-se os principais pontos do novo Marco Regulatório das OSC's no Brasil, mormente as inovações promulgadas e diretrizes estabelecidas. Ademais, a fim de destacá-las como entidades autodeterminadas do Terceiro Setor, serão explanadas suas particularidades.

2. Considerações iniciais sobre o terceiro setor

O chamado Terceiro Setor é formado por uma ampla e heterogênea gama de organizações sem fins lucrativos³. Englobam um conjunto de instituições sociais que atuam voltadas ao atendimento das necessidades de segmentos da população⁴. É devido a isso, que o Terceiro Setor também é conhecido como organizações da sociedade civil⁵ e, dentro do Terceiro Setor enquadrar-se as Organizações Não-Governamentais (ONGs).

As ONGs, no cenário político internacional são atores não estatais, de fundamental importância na introdução e discussão de novos temas sociais que acompanharam a agenda política⁶ em meados da década de 1960.

³ Ver SMITH, David Horton. Four Sectors or Five? Retaining the Member-Benefit Sector. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. V. 20 N. 2, Summer 1991, pp.137-150.

⁴ Ver DOS SANTOS, Soraia. O papel das ONGs nas relações internacionais do Brasil. Brasília. 2003.

⁵ MONTANA, Mônica. O Terceiro Setor: novos temas, novos atores, novos desafios para mitigar a violência de gênero no estado de Roraima. *REPATS*, Brasília, V. 4, nº 2, p.142-159, Jul-Dez, 2017. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/REPATS/article/view/8701/pdf>. Acessado em junho 20 de 2018.

⁶ FONSECA, Fúlvio. As Organizações Não Governamentais e a Implementação dos Acordos Ambientais Multilaterais: Entre a participação Formal e a Influência Real. UnB. Tese doutoral. Brasília. 2006, p. 1.



A expressão Terceiro Setor emerge na década de 1970, e tem origem nos Estados Unidos de América⁷. Para Dos Santos (2003, p.11), embora as organizações estejam presentes “desde longa data em nossa sociedade – desde o século XVII – somente a partir da década de 80 ganharam visibilidade junto à opinião pública”.

No âmbito internacional essa dinâmica foi amplamente notória⁸ e cabe mencionar que, as atividades associativas ganharam impulso nos anos 70 e 80, época em que movimentos ecológicos e de minorias, como os de mulheres, indígenas e minorias étnicas ganhavam notoriedade⁹.

Nesse mesmo período uma nova forma institucional ganhava forma: as Organizações sem fins lucrativos, conhecidas mundialmente como ONGs. A partir desse momento, para cada interesse com significância coletiva, surgia uma instituição sem fins lucrativos¹⁰.

Assim, importa destacar que o Terceiro Setor identifica um setor da sociedade no qual atuam organizações sem fins lucrativos, voltadas para a produção ou a distribuição de bens e serviços públicos¹¹, do qual as ONGs fazem parte.

De fato, a criação de ONGs surge do desejo de melhorar a qualidade de vida das pessoas. Assim sendo, é baseado em outros princípios que não visa a lucratividade e o lucro, possui uma estrutura e propósito que não são governamentais¹² (tradução nossa).

O surgimento e a crescente atuação no mundo contemporâneo de atores não estatais é um fenômeno recente e expressivo que suscita interrogações

⁷ ALVES, Mário. Terceiro Setor: as origens do conceito. 2002. Disponível em: http://www.ufjf.br/virgilio_oliveira/files/2014/10/01-b-Alves-2002.pdf

⁸ Ver Capítulo 4. MONTANA MARTÍNEZ, Mónica. Bacia Amazônica e Hidropolítica: interdependência hidrológica, Incipiente Regime regional e baixo conflito. 2012. Tese. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/114> Acessado em 14 de abril de 2018.

⁹ FONSECA (op cit); MONTANA (2012); OLIVEIRA e MALESC (2010).

¹⁰ OLIVEIRA, Cíntia e MANULESCU, Friedhilde. A importância do terceiro setor. XIV Encontro Latino Americano de Iniciação Científica e X Encontro Latino Americano de Pós-Graduação –Universidade do Vale do Paraíba. 2010, p. 2.

¹¹ DOS SANTOS, Soraia. O papel das ONGs nas relações internacionais do Brasil. Brasília. 2003, p.11.

¹² SMITH, David Horton. Four Sectors or Five? Retaining the Member-Benefit Sector. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly V. 20 N. 2, Summer 1991, pp.137-150. (p.142).



sobre o espaço político e os parâmetros de participação destas organizações nas relações internacionais.

Além disso, plano doméstico, as ONGs atuam onde os Estados nacionais deixam vazios. E, ao longo dos anos, o Terceiro Setor tornou-se o meio de fornecer uma infinidade de serviços ligados às necessidades sociais mais urgentes dos países.

Oliveira e Malescu (2010) afirmam que as instituições sem fins lucrativos existem por causa de sua missão. Numa sociedade elas existem para fazer algo que contribua à vida ou bem-estar da coletividade ou de grupos específicos. As organizações sem fins lucrativos existem em todo lugar, e variam em sua missão, graças a uma tendência humana em reunir pessoas para proporcionar serviços de bem estar e melhorias para si próprias e para os outros.

No concernente a seu objetivo ou finalidade, de conformidade com o supracitado, o Terceiro Setor difere do setor privado - que busca criar lucros privados - e do setor governamental, cuja função é proteger o bem público. Em quanto a sua atuação, as ONGs procuram desenvolver trabalhos e criar projetos sem fins lucrativos. Deve ser salientado que, a nomenclatura ONG não corresponde a uma natureza jurídica. Ainda assim, é utilizada para identificar instituições privadas sem fins lucrativos, que trabalham com ações de interesse público, mas não são vinculadas ao governo.

Nesse contexto, Jovens de alto risco expostos à violência, evasão escolar, pessoas em situação de rua, pessoas com HIV, usuários de drogas, mães solteiras, meninas grávidas, vítimas de violência intra familiar, crianças vítimas de abuso, crianças com necessidades especiais e idosos - são apenas alguns exemplos dos espaços que o Estado deixa vazios e são essas mesmas populações que o Terceiro Setor apóia, com intervenções e serviços. Muitas organizações também trabalham lado a lado com o governo para promover o autogerenciamento e implementar estratégias e programas eficazes¹³.

¹³ MONTANA (2017 op cit).



A importância do Terceiro Setor também está no fato de que as organizações que o compõem fornecem a base para uma sociedade mais participativa e democrática. O Terceiro Setor oferece um cenário em que pessoas de diferentes origens são integradas para trabalhar por uma causa comum e um benefício coletivo.

O poder de influência do Terceiro Setor é importante, inclusive porque parte das mudanças e inovações sociais mais significativas dos últimos tempos foram obtidas graças à criação e militância de suas organizações¹⁴.

Todos os anos há centenas de atividades de serviços voluntários em que as pessoas confraternizam, cujos caminhos provavelmente não seriam encontrados de outra forma. É assim que muitas dessas organizações servem de ponte em uma sociedade que sofre de divisões e vulnerabilidade social.

Após sua gestão diária, organizações sem fins lucrativos acumularam um extenso conjunto de opiniões de especialistas, modelos e práticas inovadoras e replicáveis - várias delas baseadas em evidências - que constituem uma referência para outros setores.

De maneira geral, consoante com o entendimento de Carvalho¹⁵ (2016), compreende-se por terceiro setor a terminologia destinada a definir organizações de iniciativa privada, sem fins lucrativos e que prestam serviços de caráter público, todavia, para que isso ocorra efetivamente, o ente estatal compromete-se a fornecer benefícios financeiros como forma de incentivar a atuação do particular.

Uma das primeiras produções sobre o Terceiro Setor é de Amitai Etzioni, quem publicou em 1972, um artigo intitulado "The Untapped Potential of the 'Third Sector'". No seu trabalho, ele defendia uma mudança de orientação da política social do governo norte-americano, na época governava o presidente Nixon. Na opinião desse autor, ao invés de privilegiar o setor lucrativo na

¹⁴ OLIVEIRA, Cíntia e MANULESCU, Friedhilde. A importância do terceiro setor. XIV Encontro Latino Americano de Iniciação Científica e X Encontro Latino Americano de Pós-Graduação –Universidade do Vale do Paraíba. 2010, p.2

¹⁵ CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo - 4. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: JusPODIVM, 2017, p. 722.



provisão de serviços sociais, deveria incentivar a criação e o fomento de organizações privadas sem fins lucrativos que assim o fizessem¹⁶ (ETZIONI, 1972 apud ALVES, 2012).

No que concerne à atuação do terceiro setor é possível compreender que esta consiste em um amplo e diversificado conjunto de instituições, tais como fundações, associações comunitárias, organizações não-governamentais, entidades filantrópicas, entre outras que são de iniciativa privada, porém sem fins lucrativos que atuam em prol do bem comum e da cidadania¹⁷.

Por outro lado, vislumbra-se que as atividades desenvolvidas pelas organizações que compõem o terceiro setor mostram-se como mecanismos potenciais à concretização dos direitos fundamentais. Nesse sentido, destacam-se as considerações elaboradas por Paes (2018) acerca do terceiro setor, esse autor menciona que:

A ideia é que nele se situem organizações privadas com adjetivos públicos, ocupando pelo menos em tese uma posição intermediária que lhes permita prestar serviços de interesse social sem as limitações do Estado, nem sempre evitáveis, e as ambições do Mercado, muitas vezes inaceitáveis.¹⁸

Por conseguinte, verifica-se que o Estado não deve funcionar como monopólio dos interesses sociais. Assim, a fusão entre o primeiro setor, caracterizado na figura do ente estatal, e o segundo setor, formado por aqueles que desenvolvem atividades econômicas, tende a materializar uma atuação paralela cada vez mais benéfica à sociedade pautando-se na equidade e na eficiência. Perfilhando esse entendimento encontra-se Falcão que entende que “No Brasil e no mundo, é cada dia mais evidente que o Estado não é o proprietário exclusivo do interesse público, do altruísmo social¹⁹”.

¹⁶ Ver ETZIONI, 1972 apud ALVES, 2012.

¹⁷ PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações, Associações e Entidades De Interesse Social: Aspectos Jurídicos, Administrativos, Contábeis, Trabalhistas e Tributários*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 131.

¹⁸ PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações, Associações e Entidades De Interesse Social: Aspectos Jurídicos, Administrativos, Contábeis, Trabalhistas e Tributários*. Op. Cit. (2018, p. 124)

¹⁹ FALCÃO, Joaquim, 2006, *apud* PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações, Associações e Entidades De Interesse Social: Aspectos Jurídicos, Administrativos, Contábeis, Trabalhistas e Tributários*. Op. Cit., p. 125.



Nesse sentido, verifica-se que a atuação do terceiro setor direciona-se ao apoio subsidiário à Administração Pública, desenvolvendo suas atividades como um pólo garantidor de melhorias no que tange à prestação de serviços essenciais ao bem estar da sociedade. Embora o Estado seja visto como grande responsável por inúmeros setores, é necessário ponderar que o mínimo imprevisto que seja poderá macular suas funções vitais, a exemplo, podem ser citadas as crises econômicas, as situações emergenciais e as catástrofes.

Sob a perspectiva de Messina citada por Paes (2018) é possível considerar que:

Essa nova visão de democracia exige uma ampliação do processo democrático atingindo vários aspectos da vida política, cultural e econômica do cidadão, isto se faz por meio da democratização da própria sociedade civil, que deve possuir mecanismos eficazes de participação em vários setores da sociedade, inclusive junto à própria Administração Pública²⁰.

Entende-se que a principal vertente das entidades do terceiro setor vai além de intensificar as demandas de funções voltadas à população. Assim, segundo Paes et al., (2017) um dos maiores desafios atuais que o terceiro setor enfrenta estaria em “entender que sua função vai além da realização de atividades que seriam iminentemente públicas e que ele deve assumir um papel de instrumento de concretização do Estado Democrático de Direito”²¹.

Cumprе ressaltar que, em que pese os dados mostrarem a formação embrionária do terceiro setor de meados do Século XVI, vê-se que seu aperfeiçoamento só veio ocorrer no Século XX.

No cenário nacional, pós Ditadura Militar, contribuiu para uma consolidação cada vez maior do terceiro setor no Brasil. Nesse período, a crescente insatisfação com a política interna do país fez com que os movimentos sociais ganhassem força, além disso, a adoção de práticas neoliberais que

²⁰ PAES, José Eduardo Sabo. Fundações, Associações e Entidades de Interesse Social: Aspectos Jurídicos, Administrativos, Contábeis, Trabalhistas e Tributários. Op. cit., p. 128).

²¹ PAES et. Al. o posicionamento estratégico do terceiro setor na atualidade: custeio estatal, particular e o seu papel na democracia brasileira atual. REPATS, Brasília, V. 4, nº 2, p.160-185, Jul-Dez, 2017., p. 178).



pairavam no ar funcionou como fator determinante para a disseminação de atividades voluntárias desenvolvidas em favor da sociedade.

Foi durante a idealização do Estado Liberal que surgiu o novo modelo de formação do terceiro setor, com a participação ativa da sociedade civil em parceria com a Administração Pública, voltada à alteração da forma de se sistematizar as atividades estatais.

Assim, hodiernamente, estão inseridas como uma das instituições do terceiro setor as Organizações da Sociedade Civil, bem como as ONGs (Organizações Não Governamentais), entidades filantrópicas, OSCIP's (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), organizações sem fins lucrativos e outras formas de associações civis.

Verifica-se que cada uma das instituições que compõem a estrutura do terceiro setor possuem as suas próprias regras que definem como será estabelecida a cooperação entre estas e o Poder Público.

Segundo Thiesena (2009), no Brasil, a construção do Estado neoliberal em cotejo com as readequações das funções estatais foi um dos propulsores a incitar a consolidação do terceiro setor no país²².

Entre 1970 e 1980, o Terceiro Setor ganha força no Brasil, em momento no qual os principais interesses da área eram voltados para a redução da desigualdade social, construção de espaços públicos, para que a população pudesse interagir em assuntos relacionados à cidadania e um documento que regulamentasse a participação do poder público em projetos sociais²³.

Cumprе ressaltar que o cenário político, econômico e social do Brasil que causou uma contínua desaceleração na economia e uma série de outros problemas sociais, desencadeou a ineficiência na prestação de serviços pelo primeiro setor, ou seja, pelo próprio governo. Além disso, o setor privado, responsável pelo “segundo setor”, frente à forte crise econômica, com início em

²² THIESENA, Rafaela Dalabília. A evolução do terceiro setor brasileiro e sua relação com o estado. Revista Direito em Debate. Ano XVII n° 31, jan-jun. 2009. p. 110.

²³ OLIVEIRA, Cíntia e MANULESCU, Friedhilde. A importância do terceiro setor. XIV Encontro Latino Americano de Iniciação Científica e X Encontro Latino Americano de Pós-Graduação –Universidade do Vale do Paraíba. 2010, p. 3.



meados de 2014, também não foi capaz de manter-se erguido em razão da evasão de demanda.

Sendo assim, o panorama atual favoreceu a implementação de uma política que conseguisse manter o equilíbrio das demandas atuais da sociedade, motivo pelo qual se ergueu de forma ainda mais ampla e com muito mais força o Terceiro Setor. A continuação, serão tratados alguns aspectos relacionados à parte jurídica destes atores não estatais.

3. Aspectos gerais das organizações da sociedade civil

Entende-se por Organizações da Sociedade Civil (OSC's), de acordo com Carvalho (2017)²⁴, as entidades privadas sem fim lucrativos que pactuam com a Administração Pública por intermédio de termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação, “definindo regras específicas para as entidades que pretendam assumir este vínculo com o Estado”, além disso o jurista também acrescenta que, para ser considerada Organização da Sociedade Civil, esta deve ser constituída na forma de pessoa jurídica de direito privado e que não deve distribuir, entre os seu sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, adquiridos no curso das suas atividades.

Além disso, cumpre ressaltar que, nos termos do art. 2º da Lei 13.019/2014, considera-se Organização da Sociedade Civil:

- a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

²⁴ CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. Op. cit.. p. 736.



- b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)
- c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).

Visto o panorama de atuação hodierno no que tange às Organizações da Sociedade Civil, segundo estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)²⁵, elaborado em 2018, compreende-se que, sobre as finalidades das OSC's, tem-se que estas atuam com mais frequência em campos como o da saúde, educação e pesquisa, cultura e recreação, assistência social, religião, associações patronais e profissionais, defesa de direitos e interesses, outras atividades associativas e outras OSCs.

Quanto à natureza jurídica das Organizações da Sociedade Civil, destaca-se que, atualmente, as OSC's que atuam no país podem revestir-se de naturezas jurídicas diversas, como por exemplo, associações privadas, fundações privadas e organizações religiosas, configurando-se como pessoas de direito privado, mas sem fins lucrativos.

Segundo informações obtidas junto ao Mapa das Organizações da Sociedade Civil, elaborado pelo IPEA²⁶, é possível considerar que 709 mil (86%) são associações privadas, 99 mil (12%) são organizações religiosas e 12 mil (2%) são fundações. A distribuição entre naturezas jurídicas das entidades não difere da disposição das OSCs no território, exceto por uma concentração, um pouco maior, de fundações (43%) e um pouco menor de associações (38%) na região Sudeste, comparado ao total de OSCs, que é de 40%.

²⁵ Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil / organizador: Felix Garcia Lopez. – Brasília Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/images/docs/CGCAT/manuais/publicacao-IPEA-perfil-osc-Brasil.pdf>> Ipea, 2018. p.35

²⁶ <https://mapaosc.ipea.gov.br/publicacao.html>



Como visto, a Lei nº 13.019 foi promulgada apenas em 2014, passando por profundas mudanças em 2015, o que demonstra a fragilidade do tema no âmbito legislativo. Todavia, por desempenhar papéis diversos no meio social, valendo-se do exercício das funções tidas como não exclusivas do Estado, sua regulamentação deu-se sob a perspectiva da eficiência e tende a proporcionar um diálogo mais amplo entre a sociedade e o ente estatal.

O visto nesta seção indica a previsão legislativa nacional que regulariza as peculiaridades da formação das organizações da Sociedade Civil. Com isso, observa-se que a sua perspectiva de atuação, junto à sociedade, tende a aumentar, considerando os vazios que deixa o Estado. A continuação, será tratado o marco regulatório das mesmas.

3.1. O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

Sob o prisma prático jurídico, notam-se efetivas mudanças materializadas no bojo do Marco Regulatório das OSC's. Segundo NUNES (2017)²⁷, é possível perceber que a antiga modalidade do que antes se conhecia como convênio, "viu-se substancialmente alterada pelos novos paradigmas para a execução das políticas públicas, mediante a atuação conjunta do Estado com as entidades do Terceiro Setor".

Por outro lado, não seria possível investir no âmbito financeiro para a manutenção das Organizações Sociais sem que houvesse uma regulamentação por parte do Estado. Embora algumas entidades já praticassem atividades características de paraestatal, ainda não era possível incorporá-las dentre as demais figuras do ciclo do terceiro setor.

Nessa ordem, o Governo Federal, em 2014, consolidou um apanhado de informações em relação ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Dessa análise, verifica-se que o planejamento e elaboração da Lei nº

²⁷ NUNES, Valtuir Pereira. O NOVO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL - LEI Nº 13.019/2014. Disponível em: https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias_internet/textos_diversos_pente_fino/ARTIGO%20S OBRE%20O%20MROSC%20-%20VALTUIR%20NUNES.pdf. Acesso em 31 jul. 18



13.019/2014 culminou na perspectiva de um novel ambiente jurídico e institucional, pautando-se em contextos relacionados à sustentabilidade econômica, contratualização e certificação²⁸.

Em conformidade com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Brasil²⁹, verificam-se as seguintes informações:

- (i) Desde a criação do Sistema de Transferências Voluntárias da União (Siconv), em 2008, foram assinados 13.922 convênios, contratos de repasse ou termos de parceria entre o Executivo Federal e organizações da sociedade civil até o ano de 20016;
- (ii) Esse montante representa um repasse de R\$ 14,5 bilhões para essas instituições.

Entretanto, nota-se que o novo marco regulatório, com início em 2014, em que pese opere a busca por solidificar no meio social tais organizações, reconhecendo o latente protagonismo das entidades intituladas como Organizações da Sociedade Civil, não logrou êxito em angariar conceitos amplos sobre tais entidades.

Nesse sentido, Di Pietro (2017) assinala, ao analisar a Lei 13.204 de 2015 e a Lei nº 13.019/14, que:

Quanto às entidades incluídas no conceito de organizações da sociedade civil, houve considerável redução pela Lei nº 13.204/15, tirando grande parte do objetivo original de imprimir um regime jurídico uniforme para todas as entidades do terceiro setor que façam parceria com o Poder Público, e tirando também grande parte do objetivo moralizador que inspirou a Lei nº 13.019/14. Foram tantas as entidades excluídas pelo artigo 3º, que se chega a pensar que a lei perdeu grande parte do seu objeto. As organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) e as organizações sociais (OS), que seriam o principal

²⁸ BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. Relatório final do grupo de trabalho: marco regulatório das Organizações da Sociedade Disponível em http://portal.convenios.gov.br/images/manuais/Marco_Regulatorio_Das_relacoes_entre_Estado_e_Sociedade_Civil_1.pdf> Acesso em 31 Jul 2018.

²⁹ BRASIL. Dados extraídos do site Oficial. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/noticias/novo-marco-regulatorio-das-organizacoes-da-sociedade-civil-entra-em-vigor>. Acesso em 22 Jun 2018.



alvo da lei, somente são por ela alcançadas se não cumprirem os requisitos das Leis nº 9.790/99 e 9.637/98, respectivamente.³⁰

Sendo assim, observa-se que a Lei 13.019/2014, estabelece, no caput do art. 5º, os fundamentos que norteiam o regime jurídico que por ela são contemplados, a propósito:

A gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia.

416

Diante o cenário nacional, é possível entender que a ausência de regulamentação sobre determinado assunto implica em sua quase que total inaplicabilidade e efetividade. A estrutura burocrática está inserida nos mais variados ramos da vida em sociedade. Nesse sentido, é possível perceber que as mudanças legislativas no que atine à consolidação das entidades do terceiro setor, tendem a formar um aparato institucional que, pelo menos e tese, garanta a participação cidadã nos mais variados setores.

Ademais, seguindo as características das entidades do Terceiro Setor, as Organizações da Sociedade Civil não são parte integrante da Administração Pública, desempenham funções ligadas ao interesse público, mas, em parte, mantêm-se sob o regime jurídico de direito privado. Por esse motivo, merecem serem vistas com um olhar especial frente ao Estado.

Nesse íterim, destaca-se, ainda, que a Lei nº 13.019/2014, mesmo antes de entrar em vigência passou por inúmeras alterações, em razão da aprovação da lei de conversão da Medida Provisória nº 684, de 22 de julho de 2015. De acordo com Dias et al., (2015, p. 83) verifica-se que:

Analizando o atual conceito legal de OSC, percebe-se o legislador aproximou as duas tradições conceituais do terceiro setor (anglo-saxônica e europeia-canadense), preocupando-se não só com as questões institucionais e formais da entidade e

³⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 30.ed. Rev., atual e ampliada – Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 710



com a caracterização da sua finalidade não-lucrativa, mas agregando a esta tradição a finalidade social das entidades.³¹

Com isso, observa-se que a seção ora elaborada é voltada à materialização do comprometimento que deve haver entre as Organizações da Sociedade Civil e a Administração pública, por intermédio da Lei nº 13.019/2014, em contrapartida, evidencia-se as previsões genéricas da mesma que ainda constituem um óbice para a amplitude destas organizações. Ademais, o estudo desenvolvido a seguir demonstrará a atuação das OSC's no cenário nacional, deliberando a aproximação entre os entes das Organizações Sociais e suas respectivas realidades locais.

4. As OSC's em números: Território Nacional, Estadual e Municipal

Em linhas gerais, do resumo de resultados alinhavado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicado (2018)³², depreende-se que as organizações representam um setor amplo, com impactos significativos em relação ao mercado de trabalho, além da notória prática de ações sociais de interesse público.

In casu, conforme o IPEA (2018)³³, em resumo de resultados, infere-se que a configuração estatística destas entidades acompanha relativamente à distribuição populacional em nosso país. Destarte, não surpreende notar que a região Sudeste concentra 40% das OSC's, o que representa aproximadamente 326 mil entidades sem fins lucrativos, adiante aparece o Nordeste que abriga 25%, mais ou menos 206 mil organizações, seguida pela região Sul com 19%, isto é, com 157.941 mil instituições, já as regiões Centro-Oeste e Norte - abrigam 8% cada, das Organizações Cívicas.

³¹ DIAS, Maria Tereza Fonseca et. al. Parcerias da Administração Pública com as entidades privadas sem fins lucrativos na Lei nº 13.019/2014 e a questão da univocidade conceitual do “terceiro setor”. REPATS, Brasília, V. 2, nº 2, p.70-85, Jul-Dez, 2015, p. 83.

³² Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil. Organizador: Felix Garcia Lopez – Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: < <https://mapaosc.ipea.gov.br/pdf/publicacao-IPEA-perfil-osc-Brasil.pdf> >. Acesso em: 27 jun. 2018.

³³ Op. cit.



Além disso, merece ser destacado que a pesquisa do IPEA de 2018 registrou pelo menos uma OSC em cada município brasileiro, e notou uma concentração de 22,5% destas instituições nas capitais dos entes federados.

Em um universo de 820 mil instituições, as organizações que visam o desenvolvimento e defesa de direitos e interesses, bem como as organizações com finalidade sacra - são as OSC's protagonistas na federação. A figura a seguir, ilustra essa dinâmica.

Figura 1. OSC's protagonistas No Brasil por Setor



Fonte: <https://mapaosc.ipea.gov.br/dados-indicadores.html>

Ainda, em face da natureza jurídica das Organizações da Sociedade Civil que compõem a população geral dessas entidades, o IPEA demonstrou que, no Brasil, 86% correspondem a associações privadas, 12% a organizações religiosas e 2% a fundações privadas.

Pari passu, consoante a relação aos dados obtidos pela pesquisa através da RAIS, Relação Anual de Informações Sociais Ampliadas, fica evidente que as OSC's brasileiras, em grande extensão, são formadas por micro-organizações



NEPATS

(sem considerar o voluntariado), ao passo que em 83% delas não há vínculos formais de emprego.

As organizações com maior porte, e conseqüentemente, com maiores vínculos de emprego em seus quadros, trabalham no setor de saúde, assistência social e educação. Em outro sentido, em proporção, as entidades que acautelam direitos e interesses recebem a maior parte dos recursos, cerca de 38%.

Neste sentido, a pesquisa do IPEA, verificou que a transferência de recursos para OSC's alcançou um valor total de R\$ 75 bilhões entre 2010 e 2017, sendo que 50% deste valor foi destinado a organizações dos setores de saúde e educação.

No quadro geral, vislumbra-se uma tendência de diminuição das transferências de recursos federais desde 2001, o que atingiu diretamente os subsídios dessas organizações, já que as transferências específicas passaram de 0,71% do Orçamento para 0,35%. Vale o registro que, em sede de Municípios, houve expansão de mais 500% nos valores transferidos para entidades sem fins lucrativos.

Por seu turno, sublinha-se que, ante ao expressivo número de OSC's registradas no Brasil, durante o lapso temporal da pesquisa apresentada pelo IPEA (2010-2017), o número de organizações que receberam recursos federais passou de treze mil para apenas sete mil entidades.

No que se refere ao estado de Roraima, registra-se, hodiernamente, 2086 Organizações da Sociedade Civil³⁴. Deste total, na esteira da concentração populacional na capital do ente federal, 1353 organizações encontram-se em Boa Vista, estando as demais espalhadas pelos outros 14 municípios. O estado está alinhado à média nacional (4,0), considerando a razão de número OSC's por mil habitantes.

Mercê das tabelas a seguir expostas, ante a natureza jurídicas das OSC's roraimenses, avalia-se que 87,7% são associações privadas, 11% são

³⁴ <https://mapaosoc.ipea.gov.br/resultado-consulta.html?estado=14>



organizações religiosas e apenas 1,3% tem natureza de fundação jurídica, o que de certa maneira se alinha, outrossim, com a tendência nacional.

No tocante ao total anual de recursos públicos federais transferidos para as Organizações da Sociedade Civil do estado de Roraima, os dados do IPEA indicaram um ápice quantitativo entre os anos de 2012 e 2013, quando as entidades sem fins lucrativos receberam aproximadamente 8,3 milhões de reais. Todavia, no último ano, o montante transferido foi de cerca de 1,5 milhão de reais.

OSCs por natureza jurídica, Grandes Regiões e as Unidades da Federação: Brasil (2016)

Região geográfica	Quantidade de OSCs					Total (%)					Região geográfica (%)				
	Associação privada	Fundação privada	Organização religiosa	Organização social	Total	Associação privada	Fundação privada	Organização religiosa	Organização social	Total	Associação privada	Fundação privada	Organização religiosa	Organização social	Total
Brasil	708.546	12.397	98.641	602	820.186	100	100	100	100	100	86,4	1,5	12,0	0,1	100,0
Norte	59.144	808	7.352	66	67.370	8,3	6,5	7,5	11,0	8,2	87,8	1,2	10,9	0,1	100,0
Acre	2.985	41	443	2	3.471	0,4	0,3	0,4	0,3	0,4	86,0	1,2	12,8	0,1	100,0
Amapá	2.216	41	386	2	2.645	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	83,8	1,6	14,6	0,1	100,0
Amazonas	9.796	160	1.655	13	11.624	1,4	1,3	1,7	2,2	1,4	84,3	1,4	14,2	0,1	100,0
Pará	27.145	317	3.033	22	30.517	3,8	2,6	3,1	3,7	3,7	89,0	1,0	9,9	0,1	100,0
Rondônia	7.983	126	940	24	9.073	1,1	1,0	1,0	4,0	1,1	88,0	1,4	10,4	0,3	100,0
Roraima	1.829	28	229	-	2.086	0,3	0,2	0,2	0,0	0,3	87,7	1,3	11,0	0,0	100,0
Tocantins	7.190	95	666	3	7.954	1,0	0,8	0,7	0,5	1,0	90,4	1,2	8,4	0,0	100,0

Fonte: IPEA/2018, p. 49.

Total de recursos públicos federais transferidos anualmente para OSCs, por região e Unidade da Federação (2010-2017)
(Em R\$)

Região e Unidade da Federação	Ano							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Norte	437.347.339	402.746.464	340.015.237	300.266.625	279.530.604	166.946.350	7.542.179	100.861.293
Acre	13.444.931	6.446.157	5.919.384	4.353.697	3.151.942	4.604.251	2.317	2.136.911
Amapá	8.101.636	14.819.776	9.188.010	8.158.907	11.344.205	7.766.693	13.299	17.977
Amazonas	244.733.999	208.518.218	183.950.314	142.593.032	134.021.829	51.502.802	3.225.715	43.459.002
Pará	113.239.407	128.472.745	112.306.244	119.375.487	108.893.001	86.638.312	293.251	47.746.294
Rondônia	27.806.502	13.749.334	9.602.907	7.254.559	4.779.129	4.728.563	213.320	1.863.366
Roraima	2.563.681	1.505.582	7.716.042	8.331.906	5.322.713	2.257.631	396.601	1.579.258
Tocantins	27.457.183	29.234.652	11.332.336	10.199.037	12.017.785	9.448.098	3.397.676	4.058.485

Fonte: IPEA/2018, p. 130.



Ao se tratar especificamente o município de Boa Vista, capital do estado de Roraima, depreende-se que, conforme o anteriormente citado, esta urbe abriga 1353 OSC's, predominando, em larga escala, aquelas ligadas a atividades de organizações associativas, e em segundo plano, organizações que desenvolvem suas atividades no setor de educação.

Por fim, cabe mencionar, que se destacam duas Organizações da Sociedade Civil que atuam no estado de Roraima e no município de Boa Vista. A primeira delas é a AMARDOWNRRR, entidade com natureza de associação privada, que desenvolve, sem fins lucrativos, a defesa de direitos e interesses de pessoas portadoras da síndrome de Down³⁵. Por conseguinte, a segunda, é a ASA DE SOCORRO, instituição que também contem natureza de associação privada, mas têm bases em uma organização cristã missionária, sem fins lucrativos, que atua na logística e apoio humanitário para com as populações de difícil acesso na região amazônica.³⁶

Todo o anteriormente exposto indica que existe uma radiografia confiável e atualizada do Terceiro Setor no país. A seguir são apresentadas as considerações finais.

5. Considerações finais

Arrazoando tudo o exposto neste artigo, em sede de considerações finais, urge sublinhar que restou indubitosa a contribuição das Organizações da Sociedade Civil para a disseminação de políticas públicas, em especial no que tange aquelas de áreas sociais, razão pela qual a existência e fortalecimento destes organismos para-estatais, privados e sem fins lucrativos, são essenciais para o preenchimento das lacunas deixadas pelo Estado brasileiro.

Na esteira, o momento hodierno de crise fiscal, política e social exaspera a importância da atuação das Organizações da Sociedade Civil na proteção das pessoas, dos seus direitos e interesses.

³⁵ <https://pt-br.facebook.com/amardownrrr/>

³⁶ <http://asasdesocorro.org.br/>



Como o demonstrado, o novo Marco Regulatório das OSC's buscou estabelecer normas para a transparência e o controle dos recursos repassados pela Administração Pública. Assim, destacou-se a importância do controle interno para a prevenção de crimes contra a Administração quando da celebração de parcerias entre as OSC e o Poder Público.

O perfil das Organizações da Sociedade Civil delineado no trabalho de pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), assim como a iniciativa de transparência com a instituição de um portal online contendo todas as informações das OSCs no nosso país, já são reflexos da nova legislação regulamentadora.

Em suma, a lição que fica, uma vez traçado o panorama atual das Organizações da Sociedade Civil no Brasil, é que Estado não consegue atender a todas as demandas da sociedade, tendo em vista a alta demanda populacional e a uma gestão pública deficiente. Por isso, emerge nesse contexto que o instituto das parcerias entre o Poder Público e a Organizações, como forma de obter, de ambas as esferas de atuação, os recursos e a agilidade necessários para a concretização dos direitos fundamentais, estabelecidos na Constituição Federal de 1988.

6. Referências

ALVES, Mário. **Terceiro Setor: as origens do conceito**. 2002. Material disponível em: http://www.ufjf.br/virgilio_oliveira/files/2014/10/01-b-Alves-2002.pdf. Acessado em julho, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

____. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**.

____. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Relatório final do grupo de trabalho: marco regulatório das Organizações da Sociedade** Disponível em



http://portal.convenios.gov.br/images/manuais/Marco_Regulatorio_Das_relacoes_entre_Estado_e_Sociedade_Civil_1.pdf> Acesso em 31 Jul 2018.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo** - 4. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: JusPODIVM, 2017

DIAS, Maria Tereza Fonseca e BECHARA, Juliana de Souza. **Parcerias da Administração Pública com as entidades privadas sem fins lucrativos na Lei nº 13.019/2014 e a questão da univocidade conceitual do “terceiro setor”**. REPATS, Brasília, V. 2, nº 2, p.70-85, Jul-Dez, 2015

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29. Ed – rev., atual., e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2016.

_____. **Direito Administrativo**. 30. Ed – rev., atual., e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DOS SANTOS, Soraia. **O papel das ONGs nas relações internacionais do Brasil**. Brasília. 2003.

FONSECA, Fúlvio. **As Organizações Não Governamentais e a Implementação dos Acordos Ambientais Multilaterais: Entre a participação Formal e a Influência Real**. UnB. Tese doutoral UnB. Brasília. 2006.

MONTANA, Mônica. **O Terceiro Setor: novos temas, novos atores, novos desafios para mitigar a violência de gênero no estado de Roraima**. REPATS, Brasília, V. 4, nº 2, p.142-159, Jul-Dez, 2017. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/REPATS/article/view/8701/pdf>

_____. **Bacia Amazônica e hidropolítica: interdependência hidrológica, incipiente regime regional e baixo conflito**. 2012. x, 327 f., il. Tese Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

NUNES, Valtuir Pereira. **O Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Portal Instituto Rui Barbosa, 2017. Disponível em: < <https://www.irbcontas.org.br/site/index.php/2014-11-07-12-36-15/publicacoes/item/686-artigo-o-novo-marco-regulatorio-das-organizacoes-da-sociedade-civil-por> >. Acesso em: 27 jun. 2018.

OLIVEIRA, Cíntia; MANOLESCU, Friedhilde. **A IMPORTÂNCIA DO TERCEIRO SETOR**. 2010. Material disponível em: http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2010/anais/arquivos/0020_0210_01.pdf

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.



PAES, José Eduardo Sabo; VALLE, Maurício Dalri Timm do e SANTOS Júlio Edstron S. **o posicionamento estratégico do terceiro setor na atualidade: custeio estatal, particular e o seu papel na democracia brasileira atual.** REPATS, Brasília, V. 4, nº 2, p.160-185, Jul-Dez, 2017.

Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil. Organizador: Felix Garcia Lopez – Brasília: Ipea, 2018. 176 p.. Disponível em: < <https://mapaosc.ipea.gov.br/pdf/publicacao-IPEA-perfil-osc-Brasil.pdf> >. Acesso em: 27 jun. 2018.

Portal: Mapa das Organizações da Sociedade Civil. Disponível em: < <https://mapaosc.ipea.gov.br/index.html> >. Acesso em: 27 jun. 2018.

SMITH, David Horton. Four Sectors or Five? Retaining the Member-Benefit Sector. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly. V. 20 N. 2, Summer 1991, pp.137-150.

THIESENA, Rafaela Dalabilia. **A evolução do terceiro setor brasileiro e sua relação com o estado.** Revista **direito em Debate**. Ano XVII nº 31, jan-jun. 2009.

Sustentabilidade das Organizações da Sociedade Civil. Portal Prattein, 2018. Disponível em: <http://prattein.com.br/home/index.php?option=com_content&view=article&id=876:sustentabilidade-das-organizacoes-da-sociedade-civil&catid=166:gestao-de-servicos-e-programas&Itemid=262>. Acesso em: 27 jun. 2018.

THIESENA, Rafaela Dalabilia. **A evolução do terceiro setor brasileiro e sua relação com o estado.** Revista **Direito em Debate**. Ano XVII nº 31, jan-jun. 2009