

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: POLÍTICAS E GESTÃO INSTITUCIONAL

**ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL:  
Questões para análise e discussão**

JOÃO NILO LINHARES

**FLORIANÓPOLIS – SC  
1999**

**JOÃO NILO LINHARES**

**ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL:  
Questões para análise e discussão**

**Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Administração (Área de concentração: Políticas e Gestão Institucional) da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração.**

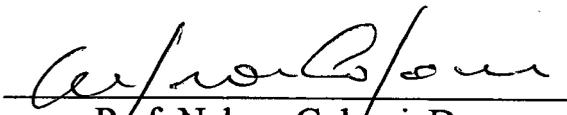
**Orientador: Prof. Nelson Colossi, Dr.**

**FLORIANÓPOLIS  
1999**

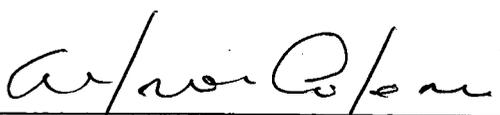
**ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL:  
Questões para análise e discussão**

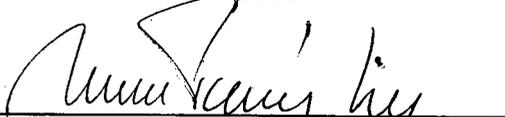
**JOÃO NILO LINHARES**

Esta Dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Administração e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina.

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Nelson Colossi, Dr.  
Coordenador do Curso

**BANCA EXAMINADORA:**

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Nelson Colossi, Doutor  
Orientador

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Augusto Perez Lindo, Doutor

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Teodoro Rogério Vahl, Doutor

## SUMÁRIO

	Pág.
RESUMO .....	04
ABSTRACT .....	05
1. INTRODUÇÃO .....	06
1.1 APRESENTAÇÃO DO ESTUDO .....	08
1.2 DELIMITAÇÃO E JUSTIFICATIVA DO TEMA .....	17
1.3 OBJETIVOS .....	20
1.4 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA .....	21
2. METODOLOGIA .....	23
2.1 MÉTODO DE ABORDAGEM .....	24
2.2 TÉCNICAS DE PESQUISA .....	25
2.3 PERGUNTAS DE PESQUISA .....	28
3. ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL.....	29
3.1 ASPECTOS CONCEITUAIS.....	29
3.2 CARCTERÍSTICAS LEGAIS.....	34
3.3 TIPOS E CLASSIFICAÇÃO .....	38
4. AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS.....	49
4.1 DIFERENÇAS E SEMELHANÇAS. ....	53
4.2 O PROCESSO DE QUALIFICAÇÃO.....	59
4.3 O REGIME DE PARCERIA.....	61
5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	66
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	70

## RESUMO

Nessa mudança de século, nada tem despertado mais o interesse dos estudiosos da administração e do direito do que as chamadas *Organizações da Sociedade Civil*, cujas finalidades de interesse público têm procurado atender as mais diversas complexidades sociais, com invejável sucesso.

A literatura é escassa, assim como os procedimentos inerentes à gestão dessas organizações não têm merecido a devida contribuição das academias administrativas, quase sempre concentradas na pesquisa e discussão de temas relacionados com as sociedades mercantilistas, em especial, no que diz respeito ao desenvolvimento e à inovação tecnológica.

O presente estudo vai ao encontro dessas carências, alertando o governo e a sociedade para a importância dessas organizações.

Com base na revisão da literatura, são analisados alguns aspectos importantes, que elucidam o processo de transformação das relações entre o Estado e essas organizações da sociedade civil de interesse público.

Os resultados alcançados também são apresentados, na medida em que o presente estudo procura clarificar algumas preocupações relacionadas com conceitos equivocados e mal fundamentados sobre a natureza jurídica e o modelo organizacional das entidades passíveis de serem qualificadas como Organizações Sociais.

## ABSTRACT

In the turn of this century nothing else has received more attention from the business administration and law scientists than the organizations known as Civil Society Organizations, the finalities of which are related to public interest and have tried to attend many of the different social complexities, with enviable success.

The literature is quite rare and the procedures concerning the management of these organizations haven't received the ideal contributions from the business administration schools, the efforts of which are almost often concentrated in researches and discussions about mercantilist society issues, especially related to the development and the technology innovation.

The present study faces these lacks, alerting the government and the society for the importance of these organizations.

Based on the literature review, this work analysis some important aspects that explain the transformation process of the relations between State and civil society organizations of public interest.

The obtained results are also presented in this study, considering that it intends to clarify some preoccupations concerned to some wrong and not well explained concepts about the juridical nature and the organization model of those institutions which can be designated as Social Organizations.

## 1. INTRODUÇÃO

O Poder Público, no desempenho de sua função administrativa, com relação às suas atividades básicas, tais como saúde, educação, moradia e segurança, tem demonstrado ser incapaz de atender a todas essas necessidades coletivas apenas pelos seus órgãos.

Neste sentido, buscando dar soluções ao problema, o poder estatal tem procurado valer-se de pessoas naturais ou jurídicas, quer de natureza pública ou privada, que se encarregam da prestação de determinados serviços.

No caso das pessoas de natureza pública, esta prestação de serviços realiza-se por intermédio da administração indireta, que se opera por meio das autarquias e das entidades paraestatais.

A União, os estados-membros e os municípios têm dirigido seus respectivos interesses por intermédio desses entes administrativos com competência fixada em lei, o que se chama descentralização por colaboração.

No plano do direito positivo, a Reforma Administrativa de 1967, e, posteriormente, a legislação complementar, procurou alinhar os contornos dessas atividades desempenhadas pelas entidades integrantes da administração indireta.

Classificou essas entidades em três espécies: típicas da administração pública, para as autarquias; empresariais, destinadas às

empresas públicas; e mercantis, privadas das sociedades de economia mista.

Entretanto, a realidade tem dado provas de que na área social as políticas públicas, mesmo implementadas por meio dessas atividades administrativas, não têm logrado sucesso.

Muito pelo contrário. O desemprego, as desigualdades e as exclusões sociais têm assumido proporções alarmantes.

Daí porque, na busca da melhora da qualidade dos serviços públicos, a Administração Federal acaba de criar uma forma inovadora, através da implantação de uma administração voltada para o cliente, mais especificamente, no que diz respeito à participação do usuário na gestão e controle das entidades prestadoras de serviços públicos qualificadas como Organizações Sociais, na esperança de que os serviços públicos alcancem um nível satisfatório de eficiência e qualidade.

Este estudo analisa as instituições da sociedade civil, sem fins lucrativos, que poderão ser qualificadas como Organizações Sociais, bem como a nova forma de participação popular na esfera pública.

O conceito, as diferenças e propósitos das organizações não governamentais mais conhecidas são apresentados de forma sucinta, na oportunidade em que se faz presente, também, o desafio de pensar jurídica e administrativamente essas instituições, sem reservas e sem temor de pensar o novo.

## 1.1 APRESENTAÇÃO DO ESTUDO

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, tem surgido, com uma expressiva intensidade, grupos organizados de pessoas, sem ânimo de lucro, orientados no sentido de preencherem as lacunas governamentais, com o intuito de administrarem as necessidades básicas da vida comunitária.

Intituladas organizações não governamentais ou ONGs elas constituem hoje o chamado *Terceiro Setor*, ao lado do governo e das atividades com fins lucrativos.

Essas organizações, institutos, núcleos, associações e fundações têm como missão trabalhar para melhorar a qualidade de vida da sociedade.

São organizações que atendem, em especial, idosos, deficientes físicos e mentais, crianças desamparadas, homens e mulheres em situação de risco, famílias carentes e desestruturadas, refugiados e presos políticos e comuns, pobres, minorias raciais, étnicas e religiosas.

As áreas em que essas organizações atuam são inúmeras: cidadania e direitos humanos, assistência social, educação, saúde, justiça, direitos do consumidor, infância, adolescência, habitação, emprego, meio ambiente, paz, democracia, cultura, lazer, espiritualidade, pesquisa e extensão universitária.

Milhões de pessoas e empresas investem, nessas organizações, recursos financeiros e materiais, além de conhecimento, competência, tempo e energia para tentar melhorar a vida das comunidades, especialmente as mais carentes.

Há exemplos magníficos e comoventes de dedicação e compromisso com as causas abraçadas.

Embora existam alguns casos de desvirtuamento em relação à missão adotada e incompetência na administração das finalidades dessas organizações, a experiência de quem milita no setor demonstra que são casos raros e isolados.

Uma imensa maioria dessas organizações trabalha com elevados padrões éticos e faz verdadeiros milagres com os recursos geralmente escassos de que dispõe.

As organizações não governamentais, também conhecidas por setor solidário, entendido na amplitude do termo e, não somente restringido às organizações civis não lucrativas, têm sido, por suas próprias características distintas, consideradas às vezes apenas interlocutoras frente ao governo, e às vezes desafiantes como já ocorrido em vários momentos.

Por isso, talvez seja apropriado pensar nessas organizações, com os olhos voltados para o seu conjunto, como se fosse uma caixa de ressonância social, que começa, com frequência, a ser mais respeitada pelos governos e valorizadas pela sociedade.

Razão pela qual, esse seguimento organizacional está crescendo de forma cada vez mais acentuada.

Nos Estados Unidos, trinta e duas mil fundações, com patrimônio de cerca de US\$ 132 bilhões, distribuem por ano cerca de US\$ 8,3 bilhões em verbas (Amadeo, 1998).

Em 1997, as organizações da sociedade civil nos Estados Unidos foram responsáveis pelo envolvimento de um milhão e quatrocentas mil pessoas, mais do que o dobro dos seus servidores

municipais. Atualmente, existem mais de seiscentas mil entidades espalhadas pelos Estados Unidos e os americanos doam a elas cerca de 140 bilhões de dólares por ano, sendo 20% desse total originários das empresas.

Além de dinheiro, as pessoas dão seu tempo. Dos adultos, 51% são voluntários e 14% contribuem com pelo menos cinco horas por semana, sendo que o valor disso está calculado em US\$ 176 bilhões.

Nos Estados Unidos, a cada dia, surgem novas entidades engajadas em empreendimentos sociais.

Merege (1997) revela que a maioria das grandes fundações filantrópicas americanas, como a Ford, a Rockfeller e a Carneggie, já independentes das suas empresas-mãe, têm juntas um patrimônio de mais de 170 bilhões de dólares. Em um ano, segundo o aludido autor, gasta-se quase um bilhão de dólares em projetos de educação, cultura e assistência social nos Estados Unidos.

Segundo Fernandes (1994:69), as ONGs tornaram-se um fenômeno maciço no continente a partir da década de 1970. Cerca de 68% surgiram depois de 1975. Um número significativo (17%) data de 1950 a 1960 e os restantes 15% distribuem-se de maneira regular pelas décadas anteriores.

Simplificando, pode-se dizer que as organizações criadas antes de 1970 foram assimiladas pelo circuito das ONGs, o que se tornou visível enquanto tal nos fins dos anos 70 ou começos dos anos 80. O próprio nome, originário das nomenclaturas da ONU, e que é objeto de algum debate, tornou-se geralmente reconhecido em meados dos anos 80.

Ainda, segundo Fernandes (1994:70), o total de ONGs na América Latina, nos fins dos anos 70 ou começos dos anos 80, já ultrapassava a mais de 10.000.

Hoje, só no Chile são mais de setecentas organizações não governamentais conhecidas, sendo que, certamente, muitas outras tem as características dessas organizações embora não sejam estatisticamente conhecidas.

Cifras elaboradas pela Union of International Organisation, em 1993, informam sobre a existência de cento e vinte nove mil ONGs no mundo, sendo que delas 17% estão localizadas na Ásia, 16% na África, 23% na Europa, 15% na América Latina e 29% na América do Norte.

Em 1997, das oitocentas e trinta entidades que participaram do Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador, como operadores, executores e formuladores dessa metodologia, 222 eram organizações não governamentais, e foram responsáveis por aproximadamente 10% do número de treinandos e treinados (Amadeo, 1998).

Dentro desse contexto, cabe destacar as considerações feitas por Palma (1988) ao comentar que muitos se perguntam quais as razões do crescimento incrível que o Terceiro Setor vem alcançando no mundo inteiro e qual o tamanho de seu campo de ação. Segundo o autor, o Centro de Estudos da Fundação Getúlio Vargas debruçou-se sobre a questão e concluiu, após análises, que tal crescimento se deve a quatro crises, cuja abrangência define o território onde as organizações da sociedade civil estão atuando com força crescente:

- A falência do Estado Social: o Estado não deu conta da sua função social e mostrou-se incapaz de atender à população

mais necessitada, por falta de recursos, estrutura e planejamento;

- Vive-se a crise do desenvolvimento sustentado: muitos países tiveram uma paralisação em suas taxas de crescimento, o que ocasionou uma rápida e enorme exclusão social;
- A crise do socialismo afetou todo o mundo. O socialismo sempre foi para muitos uma esperança de justiça social;
- Existência de uma situação mais aplicável a países como o Brasil, que é uma conjugação de problemas ambientais (lixo, poluição, destruição de recursos naturais) com a crise da segurança (medo, assalto, roubo), com crianças fora da escola, com analfabetismo de jovens e adultos, com desemprego e, finalmente, com carência de cidadania.

A verdade é que, o crescimento dessas organizações tem sido estimulado, sobretudo, por uma consciência nacional, que envolve um novo espaço social independente e dotado de capacidade suficiente para influir na formação de juízos, que podem mudar as condições e o funcionamento da vida em comum, assim como formular propostas e tomar decisões inusitadas, capazes de tornar a realidade mais consentânea com os valores e expectativas que a sociedade produz acerca de si mesma e das relações com o Estado e o mercado.

Como se vê, há que se concluir, que a explosão e importância dessas organizações, reside, especialmente, na esperança da construção de um capital social, traduzido no desenvolvimento das gerações presentes, pelo enfrentamento de questões sociais e pela integração dos excluídos no mercado, sem comprometer o desenvolvimento das gerações futuras.

Razão pela qual, em todas as esferas surgem manifestações de apoio e solidariedade às associações de interesse social, fundações, ou

até mesmo, movimentos de base, pelo relevante papel que desempenham, diante da falta de razoáveis oportunidades de trabalho e de sobrevivência digna por parte do Poder Público.

Daí porque, cabe aqui transcrever a sentença proferida pelo Juíz Federal do Estado de Minas Gerais, Dr. Antônio Francisco Pereira, em uma Ação de Reintegração de Posse, tendo como autor o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem e como réus Itamar Ferreira da Costa e outros.

(...)

*“Não tinham pressa em chegar, porque não sabiam aonde iam. Expulsos do seu paraíso por espadas de fogo, iam, ao acaso, em descaminhos, no arrastão dos maus fados. Não tinham sexo, nem idade, nem condição humana. Eram os retirantes. Nada mais.”* (José Américo de Almeida, em *A Bagaceira*).

Várias famílias (aproximadamente 300 – fl.10) invadiram uma faixa de domínio ao lado da Rodovia BR 116, na altura do Km 405,3, lá construindo barracos de plástico preto, alguns de adobe, e agora o DNER quer expulsá-los do local.

“Os réus são indigentes”, reconhece a autarquia, que pede reintegração liminar na posse do imóvel.

E aqui estou eu, com o destino de centenas de miseráveis nas mãos. São os excluídos, de que nos fala a Campanha da Fraternidade deste ano.

Repito, isto não é ficção. É um processo. Não estou lendo Graciliano Ramos, José Lins do Rego ou José do Patrocínio.

Os personagens existem de fato. E incomodam muita gente, embora deles nem se saiba direito o nome. É Valdico, José Maria, Gilmar, João Leite (João Leite ???). Só isso para identificá-los. Mais nada. Profissão, estado civil (CPC. art. 282, II) para quê, se indigentes já é qualificação bastante?

Ora, é muita inocência do DNER se pensa que eu vou desalojar este pessoal, com a ajuda da polícia, em nome de uma mal arrevesada segurança nas vias públicas. O autor esclarece que quer proteger a vida dos próprios invasores, sujeitos a atropelamento.

Grande opção! Livra-os da morte sob as rodas de uma carreta e arroja-os para a morte sob o relento e as forças da natureza.

Não seria pelo menos mais digno – e menos falaz – deixar que eles mesmos escolhessem a maneira de morrer, já que não lhes foi dado optar pela forma de vida?

O Município foge à responsabilidade “por falta de recursos e meios de acomodações” (fl.16v).

Daí, esta brilhante solução: aplicar a lei.

Só que quando a lei regula as ações possessórias, mandando defenestrar os invasores (arts. 920 e segts. do CPC), ela – COMO TODA LEI – tem em mira o homem comum, o cidadão médio, que, no caso, tendo outras opções de vida e de moradia diante de si, prefere assenhorear-se do que não é dele, por esperteza, conveniência, ou qualquer outro motivo que mereça a censura da lei e, sobretudo, repugne a consciência e o sentido do justo que os seres da mesma espécie possuem.

Mas este não é o caso no presente processo. Não estamos diante de pessoas comuns, que tivessem recebido do Poder Público razoáveis oportunidades de trabalho e de sobrevivência digna.

Não os “invasores” (propositadamente entre aspas) definitivamente não são pessoas comuns, como não são milhares de outras que “habitam” as pontes, viadutos e até redes de esgoto de nossas cidades. São párias da sociedade (hoje chamados de excluídos, ontem de descamisados, resultado do perverso modelo econômico adotado pelo país.

Contra este exército de excluídos, o Estado (aqui, através do DNER) não pode exigir a rigorosa aplicação da lei (no caso, a reintegração de posse), enquanto ele próprio – o Estado – não se desincumbir, pelo menos razoavelmente, da tarefa que lhe reservou a Lei Maior.

Ou seja, enquanto não construir – ou pelo menos esboçar – “uma sociedade livre, justa e solidária” (CF. art. 3º, I), erradicando “a pobreza e a marginalização” (nº III), promovendo “a dignidade da pessoa humana” (art. 1º, III), assegurando “a todos exigência digna, conforme os ditames da Justiça Social” (art.170), emprestando à propriedade sua “função social” (art. 5º, XXIII, e 170, III), dando à família, base da sociedade, “especial proteção” (art. 226), e colocando a criança e o adolescente “a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, maldade e opressão” (art. 227), enquanto não fizer isso, elevando os marginalizados à condição de cidadãos comuns, pessoas normais, aptas a exercerem sua cidadania, o Estado não tem autoridade para deles exigir – diretamente ou pelo braço da justiça – o reto cumprimento da lei.

Num dos braços a Justiça empunha a espada, é verdade, o que serviu de estímulo a que o Estado viesse hoje pedir a reintegração. Só que, no outro, ela sustenta a balança, em que pesa o direito. E as duas – lembrou RUDOLF VON IHERING há mais de 200 anos – hão de trabalhar em harmonia: “A

espada sem a balança é força brutal; a balança sem a espada é a impotência do direito. Uma não pode avançar sem a outra, nem haverá ordem jurídica perfeita sem que a energia com que a justiça aplica a espada seja igual à habilidade com que maneja a balança”.

Não é demais observar que o compromisso do Estado para com o cidadão funda-se em princípios, que têm matriz constitucional. Verdadeiros dogmas, de cuja fiel observância dependem a eficácia e a exigibilidade das leis maiores.

Se assim é – vou repetir o raciocínio – enquanto o Estado não cumprir a sua parte (e não é por falta de tributos que deixará de fazê-lo), dando ao cidadão condições de cumprir a lei, feita para o homem comum, não pode de forma alguma exigir que ela seja observada, muito menos pelo homem “incomum”.

Mais do que deslealdade, trata-se de pretensão moral e juridicamente impossível, a conduzir – quando feita perante o Judiciário – ao indeferimento da inicial e extinção do processo, o que ora decreto nos moldes dos arts. 267, I e VI, 295, I, e parágrafo único, III, do CPC, atento à recomendação do art. 5º da LICCB e olhos postos no art. 25 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, que proclama: “Todo ser humano tem direito a um nível de vida adequado, que lhe assegure, assim como à sua família, a saúde e o bem estar e, em especial, a alimentação, o vestuário e a moradia.”

Quanto ao risco de acidentes na área, parece-me oportuno que o DNER sinalize convenientemente a rodovia, nas imediações. Devendo ainda exercer um policiamento preventivo a fim de evitar novas “invasões”.

Como se vê, no que pese a assistência social no Brasil ser disciplinada por uma lei infra-constitucional, e ser definida como um direito de cidadania e um dever do Estado, não tem merecido a necessária atenção governamental, na medida em que carece de instituições estruturalmente organizadas e de pessoas motivadas para a execução de ações não somente relacionadas ao campo da beneficência e da filantropia, mas, principalmente, para a busca da inclusão social de milhares de desempregados, analfabetos, pobres e excluídos, sob a égide do direito e sob a inspiração de princípios, entre os quais se destaca o direito de integrar uma sociedade mais justa.

Sozinho, o setor estatal não será capaz de dar respostas à aguda e complexa estrutura de exclusões e vulnerabilidades existentes no País. Resta, portanto, a esperança do enfrentamento dessas questões, a partir da criação e do apoio de entidades representativas, organizadas com base nas diretrizes de descentralização e participação da população.

Como se vê, não resta dúvida de que o número de organizações não governamentais, incontestavelmente, deverá crescer de

forma significativa nos próximos anos, uma vez que a quantidade de pessoas envolvidas em trabalhos voluntários e sociais tende a ser cada vez maior.

E esse crescimento, certamente, deverá realizar-se, sobretudo, a partir de novas relações não só com o Estado, mas, também, com outros setores e movimentos populares.

## 1.2 DELIMITAÇÃO E JUSTIFICATIVA DO TEMA

O presente trabalho visa definir e explicar a natureza, tipos e as principais características das organizações não governamentais, bem como analisar os procedimentos legais que estabelecem os critérios para qualificação dessas instituições como organizações sociais.

Nesse contexto, pretende, sobretudo, elucidar algumas questões relacionadas com os aspectos da criação e do funcionamento dessas organizações, pois não existe um entendimento claro a respeito da natureza do chamado Terceiro Setor no mundo acadêmico-científico e, menos ainda, na percepção das pessoas em geral.

A dificuldade do preciso entendimento dessas instituições, reside na diversidade de atividades que desempenham nos diferentes campos da vida social.

No que pese essas dificuldades, tem sido vertiginoso o crescimento do Terceiro Setor, bem como tem despertado, cada vez mais, o interesse não só das pessoas, mas, também, dos governos e das empresas.

Os principais fatores a serem considerados para a importância atribuída a essas organizações não governamentais relacionam-se diretamente com a falta de eficiência das entidades públicas para com o trato, principalmente, de questões sociais, que, por muitas vezes, chegam a ameaçar a estabilidade governamental.

Em verdade, nem as iniciativas estatais, nem as elites dominantes têm sido capazes de garantir os direitos e serviços básicos para uma expressiva parcela da população que, há muito tempo, vem

contando apenas com a contribuição dessas organizações, para minorar os seus problemas.

Da mesma forma, a sociedade civil, em termos políticos e institucionais, igualmente, tem demonstrado profunda debilidade na administração dessas questões.

Na iniciativa privada, são poucas as empresas que conseguem agregar às suas atividades algum interesse social, contribuindo neste sentido para o desenvolvimento local e nacional.

Os projetos sociais desenvolvidos pelo governo ou por empresas privadas têm sido objeto de crítica pela sociedade, ora pela ineficiência e pelo inexpressivo e questionado resultado que alcançam em relação aos fins que se propõem, ora pela ausência de uma efetiva transparência na execução dos propósitos e dos recursos.

Neste sentido, o presente estudo, procura, em primeiro lugar, elucidar a natureza, tipos e estrutura das organizações que integram o Terceiro Setor, cujas atividades vêm adquirindo significativa expressão entre vários seguimentos da sociedade, a exemplo da comunidade acadêmica e científica do país. E, em segundo lugar, são questionados os limites legais da definição estrutural-operacional dessas instituições em relação aos fins a que se propõem, tomando-se por base o modelo organizacional exigido pelas recentes normas que se propõem a qualificá-las como organizações sociais.

Desta forma, o presente estudo busca oferecer uma contribuição para o entendimento e qualificação das organizações não governamentais integrantes do chamado Terceiro Setor, baseada num conjunto de conceitos e idéias presentes na literatura.

Necessário se faz frisar que não há pretensão de se encerrar os questionamentos em torno do tema, que, por si só, é bastante amplo e complexo.

Entretanto, espera-se que esse estudo estimule e contribua de forma efetiva para o debate e o conseqüente desenvolvimento dessas importantes e pouco conhecidas organizações.

Pois, a real função dessas organizações paralelas à estrutura formal da Administração Pública tem carecido de estudos mais aprofundados, que permitam, sobretudo, evidenciar o padrão de organização que as distingue das entidades governamentais.

Assim é que, adicionalmente, cabe destacar que “as ONGs não somente se generalizam como modo de organização, mas transformam-se em nova forma de governo das massas contemporâneas” (Carvalho: 1995).

Em verdade, são poucos os estudos de caráter científico voltados para o aludido assunto, até mesmo porque, a legislação que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, data de 23 de março de 1999.

Portanto, o presente estudo, certamente, constituir-se-á não só num instrumento capaz de colaborar para a capacitação das pessoas interessadas nesse assunto, como deverá estimular, também, novas pesquisas, facilitando a criação de novas instituições e a conseqüente geração de novas oportunidades de trabalho e desenvolvimento para as comunidades e seus integrantes.

### 1.3 OBJETIVOS

No passado recente, tem-se verificado uma considerável expansão das atividades de organizações que não integram a estrutura organizacional formal do Estado.

Essas organizações são conhecidas como ONGs (organizações não governamentais) ou, também, como Terceiro Setor.

Em termos gerais, este estudo foi concebido com o objetivo de apresentar e analisar a natureza, tipos e funções dessas organizações não governamentais, de interesse público e sem fins lucrativos, passíveis de serem qualificadas como Organizações Sociais, de conformidade com a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.

Para tanto, deverão ser, também, objeto de análise a proposta de estrutura administrativa, avaliação e controle, bem como os critérios definidos pelo Poder Público, que definem uma nova relação institucional entre o Estado e essas organizações.

## 1.4 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Pretende-se com essa pesquisa demonstrar que o estabelecimento de critérios específicos pela Administração Pública Federal, para qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como organizações sociais, visa não só o aperfeiçoamento, funcionamento e controle das organizações não governamentais, como se constitui numa alternativa capaz de aprimorar o relacionamento institucional entre essas organizações e o Estado.

Um outro aspecto importante a destacar é que o governo federal, por meio dessa proposta, estabelece um novo regime legal para as instituições integrantes do Terceiro Setor, para as quais deverá oferecer novas facilidades para o cadastramento, maiores benefícios e recursos estatais, exigindo dessas instituições um novo *design* organizacional.

Da mesma forma, qualifica e classifica essas organizações não governamentais, que deverão assumir características peculiares, na oportunidade em que, obrigatoriamente, será adotada não só uma nova estrutura administrativa como se fará necessário a implantação de um sistema de acompanhamento de desempenho e de controle de resultados.

Assim sendo, pretende-se com esse estudo responder ao seguinte problema de pesquisa:

**Quais são e como se caracterizam os limites legais do *design* organizacional das Organizações Sociais ?**

Por outro lado, necessário se faz esclarecer que o problema objeto dessa pesquisa adquire relevância, na medida em que são levados em consideração os seguintes aspectos:

1. Os problemas da burocracia para criação, organização e funcionamento das organizações não governamentais;
2. A ausência de bibliografia nacional voltada para a definição de estruturas administrativas e de mecanismos de avaliação e controle das organizações sem fins lucrativos, com interesse coletivo e social;
3. A nova forma de participação popular na gestão administrativa, em especial, no que diz respeito ao aspecto da parceria.

Como se vê, os assuntos a serem abordados guardam consonância com os problemas e desafios a serem enfrentados pelas organizações públicas não governamentais.

## **2. METODOLOGIA**

Conforme já foi abordado anteriormente, o presente estudo tem por finalidade analisar a natureza, tipo e funções das organizações da sociedade civil, também conhecidas como organizações não governamentais ONGs ou simplesmente, instituições integrantes do Terceiro Setor.

As questões conceituais, as diferenças e importância dessas organizações foram analisadas, tendo-se o cuidado de evidenciar, na medida do possível, as discrepâncias entre o discurso e os fins dessas instituições.

E assim, considerando-se, fundamentalmente, o método científico como o conjunto de procedimentos intelectuais adotados para se atingir o conhecimento, foram analisados os conceitos e a abrangência dessas organizações, sem olvidar a legislação pertinente que disciplina a matéria no contexto jurídico.

## 2.1 MÉTODO DE ABORDAGEM

Segundo Pasold (1999:87), método é base lógica da dinâmica da investigação científica. Ou seja, Método é a forma lógico-comportamental-investigatória na qual se baseia o pesquisador para buscar os resultados que pretende alcançar.

Assim, uma das bases lógicas para processar a operação investigatória científica consiste em pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral: este é o denominado método indutivo.

Diz ainda Pasold (1999:84) que para trabalhar com um ou mais métodos o pesquisador haverá de se valer de uma ou mais técnicas, ou seja, com um conjunto diferenciado de informações reunidas e acionadas em forma instrumental para realizar operações intelectuais ou físicas, sob o comando de uma ou mais bases lógicas investigatórias”.

Dessa forma, utiliza-se o método indutivo, na condição de base lógico-investigatória não por se tratar do método de menor complexidade, mas por se constituir na opção mais segura para a presente pesquisa, que evidenciada previamente, não exige lógica investigatória de maior complexidade.

Para Lakatos *et* Marconi (1986: 46) indução é um processo mental por intermédio do qual, partindo de dados particulares, suficientemente constatados, infere-se uma verdade geral ou universal, não contida nas partes examinadas. Portanto, o objetivo dos argumentos indutivos é levar a conclusões cujo conteúdo é muito mais amplo do que o das premissas nas quais se basearam.

Uma característica que não pôde deixar de ser assinalada é que o argumento indutivo, da mesma forma que o dedutivo, fundamenta-se em premissas. Mas, se nos dedutivos, premissas verdadeiras levam inevitavelmente à conclusões prováveis ou, no dizer de Cervo *et* Bervian (1978:25), “pode-se afirmar que as premissas de um argumento indutivo correto sustentam ou atribuem certa verossimilhança à sua conclusão. Assim, quando as premissas são verdadeiras, o melhor que se pode dizer é que a sua conclusão é, provavelmente, verdadeira”.

Portanto, o método indutivo constitui-se em excelente opção, haja vista que são colhidos na legislação vigente os diversos princípios e regras sobre o tema, que são ordenados e concomitantemente estabelecido o aporte analítico.

## **2.2 TÉCNICAS DE PESQUISA**

A análise é desenvolvida a partir da técnica de pesquisa bibliográfica e documental no ramo de conhecimento da Administração e do Direito.

A pesquisa bibliográfica é um tipo de pesquisa de caráter exploratório que é realizada para se obter conhecimentos a partir de informações já publicadas.

Assim, este tipo de pesquisa consiste no exame das produções humanas registradas em livros, artigos e outros documentos, para levantamento e análise do que já se produziu sobre determinado assunto assumido como tema de pesquisa (Barros *et* Lehfeld, 1986).

Entretanto, Lakatos *et* Marconi (1986) demonstram que, ao contrário do que possa parecer, a bibliografia permite resolver não apenas problemas já conhecidos, mas também explorar novas áreas, nas quais os problemas ainda não se cristalizaram suficientemente.

Por conseguinte, a pesquisa bibliográfica realizada como um estudo independente e autônomo, isto é, desvinculada de pesquisa experimental, pode constituir-se tanto num estudo recapitulativo quanto num trabalho científico original (Salvador, 1986).

Neste sentido, o presente estudo não tem o intuito de se limitar à recapitulação, mas sim, de oferecer alguma contribuição aos procedimentos organizacionais e normativos que disciplinam a qualificação das instituições sem fins lucrativos.

Para tanto, procura-se juntar e interrelacionar informações que permitem, não apenas esclarecer as atuais definições relacionadas à natureza, tipos e funções das organizações que integram o Terceiro Setor, como também questionar o desempenho dessas instituições em relação aos fins a que se propõem, tomando-se por base, sobretudo, o modelo organizacional definido pelas recentes normas que permitem qualificá-las como organizações sociais.

Dentro desta perspectiva, e a partir da conceituação de Demo (1994), é possível enquadrar a presente pesquisa também no gênero de pesquisa metodológica.

Segundo o autor, esse tipo de pesquisa adquiriu papel estratégico no contexto atual, porque corresponde a uma das coerências mais profundas da ciência moderna, que é a autocrítica questionadora.

Neste sentido, a pesquisa metodológica tem conotação educativa importante, à medida que incute no pesquisador a atitude de abertura irrestrita, lógica e democrática, que a inovação científica supõe e dela sobrevive. Mais que a

consolidação de paradigmas, mostra sua fragilidade; mais que a virtude de uma teoria, busca suas debilidades; mais que o bom ordenamento de um método, persegue a criatividade sem cerceamento. (Demo, 1994: 37).

E, ainda, na mesma direção, Demo (1994) completa : Vale ressaltar que a pesquisa teórica não perde sua relevância pelo fato de não implicar intervenção imediata na realidade, porque seu papel é decisivo para construir condições básicas de intervenção.

Os conceitos embutidos na bibliografia oferecem o arcabouço teórico necessário à sustentação dos argumentos elaborados, o que torna este método de pesquisa crucial para a construção do conhecimento científico.

Como argumenta Carraher (1983: 101),

Precisamos examinar conceitos porque eles são tijolos com os quais construímos nossas idéias, os elementos básicos com que elaboramos argumentos, tiramos conclusões, apresentamos os frutos de nosso pensamento aos outros. Na verdade, a solidez de nossas idéias depende dos conceitos que escolhemos para organizá-las. (Carraher, 1983: 101).

Em algumas pesquisas, costuma-se utilizar outras técnicas de coleta em complemento aos dados bibliográficos, mas, em outras, os dados obtidos a partir de fontes bibliográficas são utilizados de maneira exclusiva (Gil, 1989).

Tendo em vista ser objetivo deste estudo o questionamento dos aspectos legais e organizacionais acerca da natureza, tipos, funções e qualificação das ONGs, optou-se por enfatizar, como método de pesquisa, o levantamento bibliográfico.

Os referenciais básicos para o esclarecimento da natureza, tipos, funções e qualificação dessas organizações, são oriundos da Constituição Federal, do Código Civil, da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 e Legislação Complementar, da Lei nº 9.637, de 15

de maio de 1998, da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, e, em especial, dos ensinamentos de Nanci Valadares de Carvalho e Maria Sylvia Zanella Di Pietro.

### **2.3 PERGUNTAS DE PESQUISA**

As organizações não governamentais, por definição e características peculiares, são instituições preocupadas com a ação social transformadora, baseada em valores como solidariedade e confiança mútua.

Portanto, são instituições que, via de regra, não se dedicam a administrar no sentido clássico, uma vez que, em seu cotidiano, se defrontam com problemas que não só ameaçam a execução de seus projetos, como põem em risco a sua sobrevivência.

Daí porque, em decorrência dessas questões, são formuladas as seguintes perguntas de pesquisa, que nortearam o presente estudo:

1. Quais as diferenças e semelhanças entre as organizações não governamentais – ONGs ?
2. Qual a definição legal das Organizações Sociais ?
3. Como qualificar as ONGs como Organizações Sociais ?
4. Como se viabiliza a participação do usuário na gestão das Organizações Sociais ?

### **3 ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**

Conhecidas também por Associações Privadas de Desenvolvimento - APDs ou Organizações Não Governamentais - ONGs, essas organizações da sociedade civil, dotadas de denominação ampla e, por isso, imprecisa, abrangem um significado número de organizações.

É provável que a expressão ONGs tenha surgido com o advento da Carta das Nações Unidas.

O fato é que essas organizações, hoje presentes em todo o mundo, vêm ocupando um acentuado espaço público e privado, sobretudo, no planejamento, estudo e execução de projetos com fins sociais.

#### **3.1 ASPECTOS CONCEITUAIS**

Na realidade, existe uma grande confusão sobre o que se entende por organizações não governamentais, assim como também acerca do que se entende por Terceiro Setor, Setor Coletivo, Setor Independente ou Solidário, que alguns autores classificam como sendo apenas nome genérico do qual são espécies as organizações civis de promoção social, benemerência ou filantropia, e, até mesmo, de apoio à pesquisa e extensão universitária.

Segundo Paes (1999), a ordem sociopolítica compreendia apenas dois setores, o público e o privado. O público representado pela administração pública, em diversas instâncias de poder (legislativo, executivo e judiciário) e distribuição (administração direta e indireta das esferas federal, estadual e municipal). O privado representado pela iniciativa particular, pelos indivíduos e pelas organizações privadas,

agentes de atividade econômica em seus vários níveis – primário, secundário e terciário com finalidade lucrativa.

Daí porque, cabe dizer que o Primeiro Setor é constituído pelo Estado e o Segundo pelo Mercado.

Entretanto, ao lado desses dois setores mencionados, tem avançado e ocupado cada vez mais espaço o denominado Terceiro Setor.

Pois, o desenvolvimento social está estruturado basicamente pelo Estado, o Mercado e a sociedade civil que representam as dimensões elementares de convivência humana.

A sociedade política que corresponde ao governo. A sociedade econômica representada pelo mercado. E, a sociedade civil representada por organizações voluntárias, chamadas associações, institutos, corporações ou fundações.

Não obstante, essa conceituação não é consenso entre os estudiosos, governo e sociedade.

Não existe tampouco um arcabouço jurídico que lhe dê uma identidade própria, em termos jurídicos. De Qualquer forma, nele se encontram organizações privadas exercendo funções públicas, ocupando, ao menos em tese, uma posição intermediária que lhes permita prestar serviços de interesse social, sem as limitações do Estado e sem as ambições do Mercado. Portanto, não se pode defini-lo como sendo nem essencialmente público (não é parte integrante do Estado) nem privado (não tem o objetivo de lucro).

Pode-se, assim, conceituar o Terceiro Setor como o conjunto de organismos, organizações ou instituições dotados de autonomia e administração própria, que apresentam como função e objetivo principal

atuar voluntariamente junto a sociedade civil visando ao seu aperfeiçoamento.

Rodrigues (1998), vai além da questão conceitual e apresenta um quadro com as principais categorias de organizações que compõem o terceiro setor no Brasil, afirmando que, ao contrário:

as organizações não governamentais, embora também sejam classificadas como associações, diferenciam-se das mesmas por estarem raramente voltadas para seus próprios membros e estarem sobretudo orientadas para terceiros, ou seja, para objetivos externos aos membros que as compõem. Também se diferenciam das organizações filantrópicas, e isto é questão de honra para as ONGs – por não exercerem qualquer tipo de prática de caridade, o que seria contrário a sua idéia de construção de autonomia, igualdade de participação dos grupos populares. (Rodrigues, 1998)

Logo, não deve ser esquecido que, debaixo do manto de um setor solidário ou não lucrativo, estão presentes atividades amplamente diferenciadas.

Com efeito, essas organizações, de uma forma ou de outra, estão a frente de uma infinidade de questões sociais que preocupam a sociedade e o Estado.

Desta forma, são as organizações não governamentais as várias espécies de sociedades civis, religiosas, científicas ou literárias, as associações e as fundações, bastando que tenham o requisito fundamental da preocupação social em relação aos menos favorecidos.

Para Szazi (1998:86), a legislação brasileira aplicável ao terceiro setor carece de sistematização adequada às necessidades das entidades e organizações não-governamentais hoje existentes no país. Vaga e esparsa em diversas normas editadas ao longo deste século pelos governo federal, estaduais e municipais, a legislação precisa ser adotada com urgência para assegurar o fortalecimento e a ampliação da sociedade civil organizada, com a criação de ferramentas permanentes e capazes de

viabilizar e incentivar o compromisso social de cada cidadão e empresa na construção de um país melhor.

Landim (1993:10), afirma que “As ONGs caracterizam-se por serem organizações sem fins lucrativos, autônomas, isto é, sem vínculo com o governo, voltadas para o atendimento das necessidades de organizações de base popular, complementando a ação do Estado.”

Em verdade, a maioria dos autores classificam essas organizações como integrantes de um setor que está fora do mercado e do governo, que não perseguem o lucro e, por isso, é chamado de Terceiro Setor.

Razão pela qual, existem os que entendem que o Terceiro Setor seja sinônimo das organização não governamentais.

Tarrés (1997) considera também que o Terceiro Setor seja sinônimo das ONGs, mas, em seguida, define para estas características muito específicas, criticando conjuntamente o conceito de Terceiro Setor, tanto por pretender negar a heterogeneidade do mesmo, como por manter uma aparência ideológica vinculada com o surgimento do modelo neoliberal.

Palma (1998), da mesma forma afirma que

a área em que atuam as famosas ONGs ou organizações não governamentais, o chamado terceiro setor vem adquirindo presença e peso crescentes no Brasil, a exemplo do que ocorre praticamente em todo o mundo. Aqui, entretanto, esse crescimento enfrenta alguns obstáculos gerados por dúvidas que envolvem o setor, a começar por sua própria definição e também quanto a aspectos como tributação, fiscalização e estruturação. (Palma, 1998)

Assim, cabe lembrar que o Terceiro Setor é constituído por organizações que apresentam, fundamentalmente, cinco características marcantes:

1. instituídas, a partir de um simples *design* organizacional;
2. particulares, por pertencerem a iniciativa privada;
3. independentes, por possuírem capacidade de gerir e controlar suas atividades;
4. sem ânimo de lucro, uma vez que não distribuem lucros entre seus instituidores, sócios ou diretores;
5. integrada por voluntários, ou seja, conta de alguma forma com a participação e colaboração de voluntários.

Assim é que, embora denominadas fundações, associações ou institutos de utilidade pública, desde que providenciada a inscrição do ato constitutivo no Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas, adquirem identidade legal e o conseqüente *status* formal de pessoas jurídicas.

Para Rafael (1997:6), o vocábulo instituição muitas vezes é empregado como sinônimo de associação (enquanto organização criada com finalidade cultural, social, educacional, filantrópica), ora de fundação, talvez porque esta entidade guarda traço umbilical com o ato de instituir (do latim *instituire*), significando estabelecer, fundar ente jurídico para servir a um fim nobre, não egoístico.

No dizer de Fischer (1998),

O Terceiro Setor foi ampliando sem que este termo, usado para designá-lo, seja suficientemente explicativo da diversidade de elementos componentes do universo que abrange. Por isto, muitas vezes é confundido, por sinonímia com a nomenclatura econômica e considerado um extensão do setor de serviços, denominado terciário, no modelo clássico de categorização das formas de produção na economia capitalista. Outras vezes, compete com os demais setores emergentes, como ocorre com o chamado *setor da informação*, que também expandiu muito sua área de atividades nos últimos quinze anos, com o crescimento dos negócios de informática e passou a reivindicar uma denominação específica.

Ao contrário do que pode parecer à primeira vista, esta questão sobre a falta de precisão conceitual do nome que define o conjunto destas organizações, não é uma polêmica vazia e de interesse exclusivamente acadêmico. Observando o comportamento das próprias entidades verifica-se que não existe uma identificação com o termo, uma manifestação clara e unânime de pertencer ao Terceiros Setor. Algumas organizações, principalmente aquelas com fortes raízes ideológicas, de cunho político ou religiosos, preferem ressaltar sua identidade própria, como se temessem que a agregação com as outras provocasse uma espécie de diluição dos valores e preceitos que norteiam sua atuação. Outras, como as entidades representativas parecem hesitar entre dois tipos de identificação: aquela que justifica sua origem, isto é, o segmento ou grupo social que representa; e, aquela que lhe oferece a garantia de pertencer a um setor mais diversificado, porém mais amplo e visível. (Fischer, 1998).

No plano teórico, portanto, prevalece o entendimento de que as denominadas organizações não governamentais constituem um segmento específico que se caracteriza por ter um fim que transcende as necessidades de seus integrantes, motivados por interesse público e social.

A natureza de sua organização é privada, mas funcionalmente se interessam e participam do público.

São organizações que se diferenciam das empresas por não perseguirem fins lucrativos, ainda que entre seus projetos e serviços muitos têm retorno financeiro, que devem ser reinvestidos nos objetivos básicos a que elas se propõem.

### **3.2 CARACTERÍSTICAS LEGAIS**

Conforme Barbosa (1997) - em *Identidade do Terceiro Setor e sua Relação com o Estado: Agenda para a Reforma Legal* -, "O Direito

não cobre muitas vezes os fenômenos que lhe são contemporâneos; tende, na verdade, a cristalizar situações anteriores. De fato, a legislação brasileira não tem acompanhado a evolução do chamado *terceiro setor*”.

As regras de constituição de associações e fundações filantrópicas pouco evoluíram desde 1916, ano em que foi editado o Código Civil vigente. As regras trabalhistas não contemplam eventuais especificidades do trabalho realizado por voluntários ou beneficiários de associações de tipo filantrópico, paralisando iniciativas socialmente úteis. A legislação fiscal privilegia associações lucrativas privadas – educacionais e hospitalares – com incentivos desproporcionados. As subvenções oficiais são permeadas de condições de favoritismo, como denunciado, por exemplo, na *CPI do Orçamento de 1993*. E, conclui: “Sabe-se que na prática a **pilantropia** tem sido mais favorecida pelo Governo do que a filantropia.”

A identidade jurídica desses tipos de organizações está regulada pelo Código Civil, pelo Código de Processo Civil e por legislações complementares.

Diz o art. 16 do Código Civil.

Art. 16. São pessoas jurídicas de direito privado:

- I as sociedades civis, religiosas, pias, morais, científicas ou literárias, as associações de utilidade pública e as fundações;
- II as sociedades mercantis; e
- III os partidos políticos.

Sendo que, a existência legal dessas entidades como pessoas jurídicas de direito privado começa com a inscrição dos seus contratos, atos constitutivos, estatutos ou compromissos no seu registro peculiar.

Há que se ressaltar, que o registro mencionado decorre da exigência da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos e, que em seus arts. 114, I, determina:

Art. 114. No registro Civil de Pessoas Jurídicas serão inscritos:

I – os contratos, os atos constitutivos, o estatuto ou compromissos das sociedades civis, religiosas, pias, morais, científicas ou literárias, bem como o das fundações e das associações de utilidade pública;

Assim é que, como parte integrante desse procedimento, o registro das sociedades e fundações consistirá na declaração, feita no livro, pelo oficial, do número de ordem, da data da apresentação e da espécie do ato constitutivo, com as seguintes indicações:

1. a denominação, o fundo social, quando houver, os fins e a sede da associação ou fundação, bem como o tempo de sua duração;
2. modo por que se administra e representa a sociedade, ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente;
3. se o estatuto, o contrato ou o compromisso é reformável, no tocante à administração, e de que modo;
4. se os membros respondem ou não, subsidiariamente, pelas obrigações sociais;
5. as condições de extinção da pessoa jurídica e nesse caso o destino do seu patrimônio;
6. os nomes dos fundadores ou instituidores e dos membros da diretoria, provisória ou definitiva, com indicação da nacionalidade, estado civil e profissão de cada um, bem como o nome e residência do apresentante dos exemplares.

Cabe ressaltar que, ainda por exigência legal, para o registro deverão ser apresentados dois exemplares do jornal oficial, em que

houver sido publicado o estatuto, compromisso ou contrato, além de um exemplar deste, quando a publicação não for integral. Por aqueles se fará o registro mediante petição, com firma reconhecida, do representante legal da sociedade, lançando o oficial, nos dois exemplares, a competente certidão do registro, com o respectivo número de ordem, livro e folha, um dos quais será entregue ao representante e o outro arquivado em cartório, rubricando o oficial as folhas em que estiver impresso o contrato, compromisso ou estatuto.

Há que se destacar, também, no que diz respeito às fundações, as características peculiares das quais se revestem as fundações de apoio, e que as diferenciam das demais.

As fundações de apoio às instituições de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica reúnem algumas características especiais, na medida em que carecem de registro e credenciamento no Ministério da Educação e da Ciência e Tecnologia para funcionarem. A instituição dessas fundações devem atender, inclusive, as exigências da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e da Portaria Interministerial nº 2.089/97. Elas têm por finalidade precípua dar poio a projetos de ensino, pesquisa, extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico das instituições que apoiam.

Na prática, as ONGs são apenas o gênero de instituições, cuja missão maior constitui-se no oferecimento de uma diversidade de bens e serviços, principalmente, para os setores carentes, pobres ou discriminados de alguma forma nos campos dos direitos humanos, do desenvolvimento urbano e rural, da educação, saúde e meio ambiente. Mas, que, sem relegar seus objetivos sociais, também, atuam na capacitação técnica e social, na pesquisa e extensão universitária, com vistas ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia.

### 3.3 TIPOS E CLASSIFICAÇÃO

São inúmeros os tipos de organizações que preenchem os requisitos mencionados, capacitando-as a integrar a condição de organizações não governamentais.

Hauriou (1968:40), estudioso e pesquisador dessas organizações, classifica-as assim:

*Existen dos tipos de instituciones: las que se personifican y las que no se personifican. En las primeras, que integran la categoría de las instituciones personas o de los cuerpos constituidos (Estados, asociaciones, sindicatos etc.), el poder organizado y las manifestaciones de comunión de los miembros del grupo se interiorizan en el marco de la idea de la obra. En las instituciones de la segunda categoría, que pueden denominarse instituciones cosas, el elemento del poder organizado y el de las manifestaciones de comunión de los miembros del grupo, no están interiorizados en el marco de la idea de la obra, y aunque existen en el medio social, permanecen exteriores a la idea. La regla del derecho, socialmente establecida, es una institución de este segundo tipo. (Hauriou, 1968:40)*

No cenário nacional, são vários os tipos de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, entre as quais se visualizam as organizações comunitárias, religiosas, grupos de ecologistas, institutos, associações, e as chamadas fundações de apoio, ou *empresas sociais*, que se caracterizam pela captação de recursos para a realização de pesquisas.

No entanto, entre elas destacam-se as associações e as fundações.

## ▪ Associações

De acordo com Rodrigues (1998),

Associações são organizações baseadas em contratos estabelecidos livremente entre os indivíduos para exercerem atividades ou defenderem interesses comuns e mútuos. Estão voltadas para seus membros, compreendendo uma grande variedade de objetivos e atividades, tais como: recreativas, esportivas, culturais, artísticas, comunitárias e profissionais. (Rodrigues, 1998)

Como se observa, as sociedades civis e associações, criadas com finalidades altruístas, quando de intuito não econômico, condição inerente à qualificação de utilidade pública, constituídas por pessoas naturais ou jurídicas, ou por ambas, são consideradas organizações não governamentais, passando a integrar o Terceiro Setor.

Por outro lado, é importante frisar que, quanto à estrutura organizacional, as normas que provêm do aludido Código permitem que essas associações funcionem sobre a base de seus próprios estatutos, requerendo que elas tenham apenas uma diretoria, cuja composição inicial ficará a cargo dos membros fundadores.

Cabe ressaltar, portanto, que o funcionamento e controle dessas associações estão sujeitos a uma relativa e tênue fiscalização por parte do Estado.

Razão pela qual, este tipo de organização tem sido comumente adotado, constituindo-se na expressiva maioria das ONGs.

Conforme já foi mencionado, as associações adquirem personalidade jurídica quando são registradas no Cartório Civil de Registro de Pessoas Jurídicas, oportunidade em que devem ser apresentados os estatutos sociais, a ata de eleição da Diretoria, cuja publicação resumida deve ser providenciada no Diário Oficial do Estado.

Porém, além dessas providências, outras de caráter fiscal, fazem-se necessárias, tais como: registros no Cadastro Geral de Contribuintes e nos Cadastros Estadual e Municipal.

#### ▪ **Sociedades Civis**

As sociedades civis não reúnem a condição de utilidade pública, que somente é inerente às associações.

O que significa dizer que, tanto as associações como as sociedades civis, são constituídas por agrupamento de pessoas. Entretanto, as sociedades civis apresentam como objetivo principal o proveito dos sócios, que têm direito de livre disposição do patrimônio da sociedade, enquanto as associações estão unidas por um fim, não lucrativo, normalmente de caráter cultural ou assistencial.

Logo, as entidades caracterizadas como sociedades civis, segundo o entendimento jurisprudencial, podem ter por objetivo um fim econômico.

Entretanto, as associações sendo de utilidade pública, diferenciam-se das sociedades mercantis, uma vez que, enquanto estas podem ter por objetivo o lucro, aquelas, dada a sua condição, visam, tão-somente, o interesse público e social.

## ▪ Fundações

A fundação é uma instituição criada por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, devendo ser especificado o fim a que se destina, e declarado, se houver interesse dos instituidores, a maneira de administrá-la, condições que a diferenciam das sociedades civis ou associações.

Entretanto, essas não são as únicas condições que diferenciam as fundações das demais organizações não governamentais.

Rafael (1997:52) afirma que:

Nas fundações, ao contrário do que ocorre nas associações, as pessoas físicas deixam de ter vital importância, visto que o seu traço essencial será sempre um **patrimônio** afetado à consecução de determinado fim.

Se na associação ou mesmo nas sociedades civis, as pessoas ocupam destaque em primeira linha, deixando o patrimônio (que muitas vezes nem existe) para um plano secundário, isto jamais poderá ocorrer numa fundação.

Outro traço doutrinário distintivo entre as entidades é que uma associação pode ser extinta, se não tiver associados e mesmo diretoria, enquanto que a fundação independe de sócios, até mesmo porque eles nem existem, e, mesmo sem diretoria, ela não se extinguirá. (Rafael, 1997:52)

Neste caso, o Ministério Público nomeará nova diretoria toda vez que uma fundação se encontra com seus órgãos dirigentes em completa acefalia e, somente, verificado ser nociva, ou impossível, a sua manutenção, ou vencido o prazo de sua existência, o patrimônio, salvo disposição em contrário no ato constitutivo, ou nos estatutos, será

incorporado em outras fundações, que se proponham a fins iguais ou semelhantes.

Portanto, no caso de uma associação, uma assembléia geral pode resolver pela extinção, enquanto que a fundação não se extinguirá, nem pela unanimidade dos votos de seus diretores, sem a regular, legal e necessária oitiva do Promotor de Justiça encarregado de velar pela entidade.

A presença do Ministério Público, como instituição responsável pelo controle, decorre do art. 26 do Código Civil, que diz:

Art. 26. Velará pelas fundações o Ministério Público do Estado, onde situadas.

Daí porque, em alguns estados, tem o Ministério Público editado instruções que, em complemento aos dispositivos legais, disciplinam a elaboração dos estatutos das fundações, definindo, inclusive, como unidades integrantes da administração, órgãos deliberativos, a exemplo do conselho administrativo ou diretor, além do conselho fiscal.

Assim, a competência limitada dos dirigentes para tomar decisões e a necessidade de autorização do Ministério Público para realização de alguns atos, em especial, os que dizem respeito à alteração dos fins, alienação de bens, modificações estatutárias e extinção da fundação, têm-se constituído nas principais barreiras para criação dessas instituições.

No que pese, entretanto, o rigoroso controle e vigilância prescrito no texto legal, as fundações vêm assumindo uma nova dimensão em benefício do desenvolvimento de projetos de pesquisa, ensino, extensão e de desenvolvimento institucional, científico e

tecnológico, sobretudo, quando relacionados com o meio ambiente, saúde e educação.

Essas são as fundações de apoio às universidades, criadas pela Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994.

Tratam-se de instituições estruturadas não para a benemerência e filantropia, mas para a promoção do desenvolvimento social dentro de um nível macro, uma vez que suas ações começam a ser inspiradas por um tipo de desenvolvimento alternativo, mais técnico e profissional.

As fundações de apoio não se constituem em uma nova categoria de organização do Terceiro Setor, pois, no que pese os privilégios decorrentes da aludida Lei, continuam pertencendo à categoria das fundações privadas, sem fins lucrativos e regidas pelo Código Civil Brasileiro.

No dizer de Inácio (1999) essas fundações distinguem-se das demais fundações privadas, porque:

cumprem funções específicas, especializando-se no conhecimento de políticas de atuação e procedimentos das agências de financiamento e fomento, nacionais e internacionais, no assessoramento à elaboração de projetos compatíveis com essas fontes e gerenciamento dos recursos obtidos, com administração eficaz e individualizada para cada projeto. (Inácio, 1999)

Não obstante, necessário se faz lembrar que essa nova missão, não flexibiliza a forma de gestão dessas instituições, nem libera seus dirigentes das restrições legais e administrativas.

Ainda, Pereira (1966:210) demonstra que,

a distinção entre sociedades, associações e fundações já inicia na própria constituição de tais pessoas jurídicas, pois, enquanto aquelas são provenientes "...de uma aglomeração de pessoas naturais...", estas se originam da "...atribuição de

personalidade jurídica a um patrimônio, que a vontade humana destina a uma finalidade social (...) (Pereira, 1966:210)

Percebe-se que fundação é um tipo especial de pessoa jurídica, nela não há, como nas demais e conforme se desprende do próprio conceito de pessoa jurídica de direito privado, uma associação de pessoas. É ela um conjunto de bens, com um fim determinado, que a lei atribui a condição de pessoa.

A administração deste patrimônio transformado em pessoa é apenas um instrumento para o alcance das finalidades originalmente impostas pelo instituidor.

Motivo pelo qual, segundo a jurisprudência dos nossos tribunais, os bens de uma fundação são inalienáveis.

Assim é que, nesse sentido, a 3ª Câmara do Tribunal de Alçada do Estado de São Paulo, decidiu:

“Os bens que constituem o patrimônio de uma fundação são inalienáveis; e o são porque as pessoas que o administram não são seus proprietários e, ainda, porque a fundação é patrimônio personificado pela finalidade a que é destinado” (Ap.Civ.nº 413, da 3ª Câmara, RT 116/615).

Fundação é, portanto, diferentemente das demais pessoas jurídicas, um patrimônio com um fim determinado que, por força de lei, adquire personalidade. São elas pessoas jurídicas patrimoniais.”

Para Rotondi (1963:167)

*La fundación (también llamada institución) consiste en un patrimonio destinado a un fin (por ejemplo, benéfico, religioso, cultural, patriótico etc.), es decir, destinado a servir a la satisfacción de algunas necesidades de determinadas categorías de sujetos. El patrimonio es destinado a este fin de una manera estable, lo que no quiere*

*decir que la fundación deba ser necesariamente perpetua”.*  
(Rotondi, 1963:167)

A dotação para instituição de uma fundação pode ser de qualquer tipo de bens, desde que livres de quaisquer ônus, e que atendam e garantam o cumprimento dos fins a que se destinam.

De acordo com Castro (1995:42), merece especial exame o aspecto da suficiência da dotação inicial do instituidor. Todavia, há de se tomar como referência, na apreciação da suficiência patrimonial, não apenas o valor numérico da dotação inicial, mas principalmente a viabilidade de se concretizar a consecução dos fins fundacionais através dos serviços ou esforços comprometidos, ou ainda mediante acréscimo, posteriormente, de recursos advindos inclusive de outras fontes.

Matéria polêmica tem sido a definição da finalidade a que se destina a fundação. Primeiro, porque sendo esta finalidade definida pelo instituidor, que se desfaz de uma parcela de seu patrimônio, com uma intenção clara e objetiva, não teria razão a existência da fundação por ele instituída, se não fosse para alcançar com a utilização daquele patrimônio o fim desejado e definido. Segundo, porque a dotação constituindo-se no próprio ente fundacional, cujos fins são do interesse coletivo, deixa de pertencer ao doador, para pertencer à sociedade.

Pereira (1966:152) afirma que,

Análoga às sociedades e associações nos resultados à personalização, delas difere a fundação, essencialmente, na sua constituição, que não se origina, como aquelas, de uma aglomeração orgânica de de pessoas naturais. O que se encontra, aqui, é a atribuição de personalidade jurídica a um patrimônio, que a vontade humana destina a uma finalidade social. É um pecúlio, ou um acervo de bens, que recebe da ordem legal a faculdade de agir no mundo jurídico, e realiza as finalidades a que visou o instituidor.(...)  
(Pereira, 1966:152)

Portanto, não há como alterar os fins da fundação, sem desvirtuar a intenção e o propósito do instituidor.

Razão pela qual, de acordo com o art. 28 do Código Civil, a única cláusula que não pode ser alterada dos estatutos de uma fundação é a relativa aos objetivos e finalidades desta.

Uma outra característica importante, que diferencia uma fundação das demais entidades sem fins lucrativos, diz respeito à reforma estatutária. Qualquer reforma dos estatutos somente poderá ocorrer se contar com a concordância da maioria absoluta dos membros competentes para gerir e representar a fundação e, mesmo assim, desde que aprovada pelo Ministério Público.

Os dirigentes de uma fundação não podem ser remunerados, uma vez que a instituição se beneficia de determinadas imunidades e isenções tributárias, justamente, por não visar o lucro, e, pela sua própria natureza, ser de interesse coletivo e perseguir um objetivo social.

Segundo instruções da Coordenadoria de Defesa dos Direitos Humanos, da Cidadania e das Fundações, do Ministério Público catarinense, *in* *Noções Jurídicas Básicas para o Exercício do Velamento Fundacional*, “As Fundações não poderão ter fins lucrativos. Os seus dirigentes não podem exercer atividade remunerada. Quaisquer formas de distribuição de lucros ou dividendos a quem a institui ou venha a administrá-la, são vedadas por lei. Podem, entretanto, exercer atividade econômica para obtenção de recursos desde que estes sejam reinvestidos integralmente em suas finalidades estatutárias”.

Pois, a fundação é instituída a partir de um patrimônio composto de bens livres, para servir a um fim específico de utilidade pública, estando, conseqüentemente, impedida de explorar atividades comerciais, com finalidades meramente lucrativas.

Portanto, as fundações devem fazer constar de seus estatutos que não remuneram nem concedem vantagens ou benefícios, por qualquer forma ou título a seus diretores, conselheiros, instituidores, benfeitores ou equivalentes.

Caso contrário, a fundação não só perde a imunidade constitucional como fica impedida de gozar de qualquer isenção fiscal.

#### ▪ **Sociedades Religiosas**

As sociedades religiosas reúnem características especiais, que não se assemelham às demais organizações.

Segundo Rafael (1997:52),

Com relação às entidades religiosas, julgamos que sua inserção no mundo jurídico merece estudo acurado a parte. A Igreja Católica tem personalidade jurídica internacional, adequando-se, sempre que possível, à legislação local. No mais das vezes, independente da legislação de cada pátria, obedece à rigorosa ordem interna prevista no direito canônico em dioceses, paróquias, cabidos, irmandades, fábricas, ordens monásticas, etc.

No Brasil, sempre que a Igreja Católica faz nascer pessoa jurídica para prestar serviços à comunidade de um determinado local, o faz através das associações *pis*, com finalidade devota ou caritativa. Como exemplo, temos todas as sociedades mantenedoras de hospitais de caridade, casas de abrigo de peregrinos e estrangeiros, usualmente comandadas por uma ou mais irmandade religiosa. (Rafael, 1997:52)

#### ▪ **Organizações Sociais de Base**

Por organizações sociais de base, entende-se todas as formas associativas que adotam, por exemplo, os habitantes dos assentamentos

rurais, sempre que não tenham finalidade lucrativa e, desde que, não desenvolvam atividades políticas ou religiosas.

Nessa categoria, estão incluídos várias formas de organização, que se têm multiplicado consideravelmente durante os últimos anos.

Esse tipo de organização carece de identidade legal, sendo que, caso necessite realizar qualquer ato jurídico formal, deve providenciar o seu registro, observadas as exigência determinadas para as associações.

Registra-se, aqui, a ocorrência, cada vez maior, desse tipo de organização, uma vez que, raramente constituído nos termos do Código Civil, vem desenvolvendo importantes atividades com exclusivo objetivo social.

#### 4. AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

A constatação pela sociedade da existência de certas necessidades, cuja satisfação ultrapassa o âmbito puramente individual, para adquirir uma dimensão coletiva, é a principal razão que a leva a procurar respostas dentro de uma ótica pluralista ou comunitária.

A solução oferecida pela realidade atual é o Estado, entendido como organização jurídico-política, ao qual cabe a responsabilidade de encontrar soluções para os problemas que, por suas características especiais, não podem ser enfrentados sem um planejamento coletivo.

Na atualidade, o instrumento de que se vale o Estado para atender as necessidades reclamadas pela sociedade tem sido a Administração Pública, um conjunto de estruturas organizadas, de pessoas, materiais e equipamentos.

Portanto, a satisfação das necessidades de cada comunidade constitui a razão de ser da Administração Pública, que procura, em função da forma como deverá prestar determinados serviços, definir o modelo da organização responsável e o conseqüente regime jurídico.

Dado o caráter instrumental das organizações públicas, em relação às sociedades a que servem, a definição de quais devem ser as atividades prestadas por essas organizações realiza-se em função das concretas circunstâncias temporais, culturais, sociais, econômicas e espaciais, em que se desenvolve a vida de cada comunidade.

Trata-se, pois, de uma decisão eminentemente histórica, particular e cheia de subjetivismo, já que as demandas sociais

respondem, fundamentalmente, à uma realidade muito concreta que, se bem pode coincidir em alguns aspectos com as de outras épocas e lugares, apresenta sempre detalhes singulares que, necessariamente, determinam as funções que deve assumir a iniciativa pública.

Inclusive, na medida em que as sociedades articulam as formulações de suas exigências, através de técnicas representativas, as funções a serem assumidas pela iniciativa pública passam a ser condicionadas intensamente pela sensibilidade ou pela maior ou menor vontade, que mostram os governantes na oportunidade em que analisam e decidem a respeito das reivindicações, aspirações e preocupações da comunidade.

Para consecução de tais fins, os poderes públicos dispõem de um amplo leque de instrumentos, cuja utilização ocorre em função de circunstâncias muito variadas.

Entre elas, destacam-se a finalidade que justifica a intervenção pública, o valor político dos interesses em jogo, a maior ou menor eficácia e repercussão de cada opção, a sensibilidade social em relação ao problema concreto e as possíveis soluções, sempre sem perder de vista as exigências e limitações que, em cada momento, exigem o ordenamento jurídico em vigor.

É possível afirmar, portanto, que a decisão acerca de quais são as necessidades, que devem ser atendidas pelo Estado, assim como as fórmulas concretas de como enfrentá-las podem ser enquadradas dentro de limites tão contingenciais, que se torna impossível determinar, aprioristicamente, as necessidades concretas que devem corresponder ao Estado, e os serviços que devem ser executados através da administração pública.

Como se vê, o Estado, até mesmo por definição constitucional, deve assumir um papel ativo na superação das insuficiências e carências sociais, sempre levando em conta que modalidade de intervenção pública resulta mais eficaz para alcançar a finalidade perseguida. Assim como, deve considerar quais os direitos e liberdades dos membros do corpo social, que recursos econômicos se encontram disponíveis e quais os custos que implicariam na adoção de cada uma das opções em relação aos benefícios que poderão se derivar da solução adotada e que condicionantes de natureza jurídica impedem ou aconselham a melhor opção.

Não obstante, Carvalho (1995:34), ao analisar a problemática do autogoverno, assevera que:

A única maneira de remover as causas das desigualdades para as organizações populares é conseguir o poder político para si mesmas, ir além de seu *status* como simples clubes sociais. O impulso delas para descobrir formas criativas de organizações sociais parece ser uma resposta direta às barbaridades da burocracia, à tendência da burocracia de monopolizar os meios de produção.

A existência de grupos sociais legítimos com capacidade para articular meios para a execução de objetivos definidos é, em si mesma, uma condição que torna possível a criação de novas combinações sociais. (Carvalho, 1995:34)

Nesse sentido, afirma Nassuno (1997:27) “A participação de usuários na gestão e controle de instituições públicas é um instrumento que pode resolver problemas da relação principal-agente entre políticos e burocratas. Os usuários dos serviços públicos podem auxiliar os políticos na supervisão e garantir a implementação eficiente das políticas por eles definidas, pois detêm informações sobre o desempenho dos burocratas.”

Dentro desse contexto, no setor de serviços que não pressupõe o poder de Estado, mas no qual a presença do Estado se justifica porque envolvem direitos humanos fundamentais ou *economias externas*, a prestação dos serviços será descentralizada através da *publicização*, para

entidades de propriedade pública não-estatal, regidas pelo direito privado, denominadas Organizações Sociais.

Segundo Amadeo (1998:36),

O envolvimento com a sociedade e com a comunidade aumenta a sensibilidade na identificação das demandas, que são peculiares porque o País é grande e heterogêneo. Como captá-las, senão pelo envolvimento da comunidade nas ações do governo? Por último, a interação com a sociedade enraíza e multiplica o resultado das iniciativas primárias. Por exemplo, há iniciativas em que o governo atua de forma pontual e primária, mas o envolvimento da comunidade permite que haja, um enraizamento e uma multiplicação dos efeitos dessa ação primária. (Amadeo, 1998:36)

Portanto, são Organizações Sociais as pessoas jurídicas de direito privado, de interesse coletivo e social, sem fins lucrativos, assim qualificadas, que atuem nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde.

Essas organizações poderão absorver atividades e serviços prestados por instituições ou órgãos públicos federais, extintos com essa finalidade, recebendo os bens imóveis e o acervo físico, documental e material do órgão extinto.

Sendo que, a absorção pelas Organizações Sociais de atividades e serviços prestados por órgãos e instituições da administração pública federal tem como objetivos:

1. contribuir para o controle social sobre a oferta de bens e serviços de interesse coletivo custeada pelo Estado;
2. promover a melhoria da eficiência e da qualidade da prestação dos serviços de interesse público;
3. contribuir para a redução de custos;
4. adoção de transparência na alocação dos recursos públicos;

5. possibilitar a redefinição do estilo de atuação do Estado no desempenho de suas funções sociais, com ênfase na descentralização;
6. adoção de modelos gerenciais flexíveis
7. autonomia de gestão, no controle por resultados e na introdução de indicadores de desempenho e de qualidade na prestação de serviços ao público.

#### **4.1 DIFERENÇAS E SEMELHANÇAS**

Suprindo uma lacuna nos procedimentos que definem a organização de qualquer entidade sem fins lucrativos, os critérios estabelecidos para a qualificação dessas instituições como Organizações Sociais obrigam, entre outras formalidades, a criação de um Conselho de Administração, que deve estar estruturado nos termos do que dispuser o respectivo estatuto, observada a seguinte composição:

- 20 a 40% de membros natos representantes do Poder Público, definidos pelo estatuto da entidade;
- 20 a 30% de membros natos representantes de entidades da sociedade civil, definidos pelo estatuto;
- até 10%, no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou os associados;
- 10 a 30% de membros eleitos pelos demais integrantes do Conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral;
- até 10% de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto;

Devem ser observados, também, os critérios para definição dos mandatos dos conselheiros. Pois, os membros eleitos ou indicados, para compor o Conselho de Administração devem ter mandato de quatro anos, admitida uma recondução.

Outras exigências devem ser cumpridas:

- os representantes de entidades do Poder Público de entidades da sociedade civil devem corresponder a mais de 50% do Conselho;
- o primeiro mandato de metade dos membros eleitos ou indicados deve ser de dois anos, segundo critérios estabelecidos no estatuto;
- o dirigente máximo da entidade deve participar das reuniões do conselho, sem direito a voto;
- o conselho deve reunir-se ordinariamente, no mínimo, três vezes a cada ano e, extraordinariamente, a qualquer tempo;
- os conselheiros eleitos ou indicados para integrar a diretoria da entidade devem renunciar ao assumirem funções executivas.

A competência do Conselho de Administração está claramente definida, sendo privativo desse órgão, o exercício das seguintes atribuições:

- Fixar o âmbito de atuação da entidade, para consecução do seu objeto;
- Aprovar a proposta de contrato de gestão da entidade;
- Aprovar a proposta de orçamento da entidade e o programa de investimentos;
- Designar e dispensar os membros da diretoria;
- Fixar remuneração dos membros da diretoria;

- Aprovar e dispor sobre a alteração dos estatutos e a extinção da entidade por maioria, no mínimo, de dois terços de seus membros;
- Aprovar o regimento interno da entidade, que deve dispor, no mínimo, sobre a estrutura, forma de gerenciamento, os cargos e respectivas competências;
- Aprovar por maioria, no mínimo, de dois terços de seus membros, o regulamento próprio contendo os procedimentos que deve adotar para a contratação de obras, serviços, compras e alienações e o plano de cargos, salários e benefícios dos empregados da entidade;
- Aprovar e encaminhar, ao órgão supervisor da execução do contrato de gestão, os relatórios gerenciais e de atividades da entidade, elaborados pela diretoria;
- Fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas e aprovar os demonstrativos financeiros e contábeis e as contas anuais da entidade, com o auxílio de auditoria externa.

Como se vê, a opção pela pluralidade na composição do Conselho e de obrigatoriedade de renovação de seus integrantes visa inibir a oligarquização do controle desse órgão.

No que pese ser obrigação de todo administrador, independente da organização que administra, ser eficiente, as organizações não governamentais, mesmo quando qualificadas como Organizações Sociais, não estão obrigadas à adoção de um modelo estrutural, com funções alocadas, para a realização da avaliação e desempenho de seus dirigentes.

Nota-se, pelas exigências mencionadas, que, novamente, não se faz obrigatório a presença do órgão de controle interno, a exemplo de

um Conselho Fiscal, com as funções específicas de exercer a vigilância sobre o patrimônio, escrituração e movimentação financeira. Pois, muito embora seja mais uma unidade a integrar a estrutura organizacional, justifica-se, uma vez que a sua composição se realiza com a presença de técnicos especializados, com facilidade de entenderem, analisarem e opinarem sobre a movimentação financeira e patrimonial.

Fato peculiar, diz respeito à remuneração dos membros da diretoria.

Os dirigentes fundacionais, assim como os das associações, não devem ser remunerados, a fim de que suas instituições não fiquem impedidas de serem declaradas de utilidade pública.

Alguns autores criticam esse impedimento, por entenderem que não é justo exigir a dedicação exclusiva de um profissional, sem retribuí-lo pelos serviços prestados.

O legislador, agora, admite que os membros da diretoria das Organizações Sociais possam ser remunerados.

Assim como, ficam os conselheiros liberados para receberem uma ajuda de custo por reunião da qual participem. Uma vantagem que também era proibida aos membros dos órgãos colegiados das associações e fundações.

A competência para fixar a remuneração da diretoria é inerente ao Conselho de Administração que, certamente, decidirá por valores de mercado, posto que a distribuição disfarçada de lucros descaracteriza a entidade não lucrativa.

Portanto, como ocorre nas entidades de utilidade pública, a distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido entre os dirigentes fica terminantemente proibida.

Outro detalhe, diz respeito ao *quorum* necessário para alterar os estatutos e decidir sobre a extinção da entidade. No caso, é exigido um *quorum* equivalente a de dois terços de seus membros, uma condição diferente da exigida para as fundações, que somente pode deliberar sobre essas questões pela maioria absoluta dos competentes para gerir e representar a fundação.

Ainda, segundo Modesto (1997:33) “As Organizações Sociais são juridicamente entidades bastantes semelhantes às tradicionais entidades privadas declaradas de utilidade pública, mas com elas não se identificam de modo completo. São *traços comuns* às duas entidades:

- a) a iniciativa privada voluntária na sua criação e na sua constituição;
- b) a existência de limites gerais à livre constituição e funcionamento dos órgãos de direção ou gerência como requisito para o exercício de ao posterior de reconhecimento ou qualificação;
- c) a afetação a uma finalidade de interesse público ou socialmente relevante;
- d) o recebimento de favores especiais, subsídios, isenções e contribuições do Estado;
- e) a submissão a uma vigilância especial e a limitações de ordem administrativa que vão além do simples poder de polícia exercido sobre as demais pessoas privadas;
- f) sujeição ao controle do Tribunal de Contas;
- g) a necessidade de reconhecimento formal por parte do Estado, segundo um procedimento especial regulado em lei;
- h) a destinação legal do patrimônio social a outra entidade da mesma natureza, em caso de extinção da entidade, não

sendo permitido seja o patrimônio repartido entre os membros da instituição;

- i) submissão ao regime jurídico das pessoas de direito privado, com derrogações de direito público;”

As organizações sociais, no entanto, apresentam também características especiais que as distinguem de modo especial das tradicionais entidades privadas declaradas de utilidade pública. Em resumo, os traços diferenciais básicos são os seguintes:

- a) os seus estatutos devem prever e adotar determinado modelo de composição para os seus órgãos de deliberação superior, inclusive prevendo participação necessária de representantes do Estado, como requisito para permitir o ato posterior de qualificação pelo Poder Público;
- b) o trespasse de bens e recursos públicos nelas está condicionado à assinatura de contratos de gestão com os órgãos competentes da administração pública federal;
- c) o estatuto deve prever, também como um requisito da qualificação, sujeição da entidade à publicação anual no Diário Oficial da União do relatório de execução do acordo ou contrato de gestão (relatório gerencial das atividades desenvolvidas, apoiadas pelo Poder Público, e não apenas do relatório formal da contabilidade da entidade;
- d) o estatuto deve prever, como requisito de qualificação, regras rígidas de reforma das finalidades sociais, bem como regras para a definição impessoal das regras a serem adotadas para a remuneração do pessoal da entidade e para o sistema de compras;
- e) o estatuto ainda deve prever que a entidade está sujeita a controle externo de resultados, periódico e *a posteriori*, realizado por comissão de avaliação composta por

especialistas de notória qualificação, especialmente destinado à verificação do cumprimento do contrato ou acordo de gestão firmado com o Poder Público;

- f) as entidades poderão utilizar bens materiais e recursos humanos de entidades extintas do Estado, desde que a extinção tenha sido realizada por lei específica;
- g) as entidades poderão também absorver atividades e contratos de entidades extintas, também quando autorizados por lei, bem como os seus símbolos designativos, desde que estes sejam seguidos obrigatoriamente do símbolo OS.

#### **4.2. O PROCESSO DE QUALIFICAÇÃO**

São consideradas para efeito de qualificação como Organizações Sociais, as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos os seguintes requisitos:

- comprovar o registro de seu ato consecutivo, dispondo sobre:
  - a) natureza social de seus objetivos relativos à respectiva área de atuação;
  - b) finalidade não-lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;
  - c) previsão expressa de a entidade ter, como órgão de deliberação superior e de direção, um conselho de administração e uma diretoria definidos nos termos

- do estatuto, asseguradas àquele composição e atribuições normativas e de controle básicas;
- d) previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de representantes do Poder Público e de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral;
  - e) composição e atribuições da diretoria;
  - f) obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial da União, dos relatórios e do relatório de execução do contrato de gestão;
  - g) no caso de associação civil, a aceitação de novos associados, na forma do estatuto;
  - h) proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido em qualquer hipótese, inclusive em razão de desligamento, retirada ou falecimento de associado ou membro da entidade;
  - i) previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra organização social qualificada no âmbito da União, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal, ou dos municípios, na proporção dos recursos e bens por estes alocados;
  - j) haver aprovação, quanto à conveniência oportunidade de sua qualificação como organização social, do Ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e do Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado.

Verifica-se, assim, que as Organizações Sociais são entidades privadas, fundações ou associações sem fins lucrativos, que usufruem do título de organização social.

Portanto, as Organizações Sociais não são um novo tipo de pessoa jurídica privada nem entidades criadas por lei e encartadas na estrutura da administração pública. São pessoas jurídicas estruturadas, sob a forma de fundação privada ou associação sem fins lucrativos. Ser organização social, por isso, não significa apresentar uma estrutura jurídica inovadora, mas possuir um *título jurídico especial*, conferido pelo Poder Público em vista do atendimento de requisitos gerais de constituição e funcionamento previstos expressamente em lei. Estes requisitos são de adesão voluntária por parte das entidades privadas e estão dirigidos a assegurar a persecução efetiva e as garantias necessárias a *uma relação de confiança e parceria* entre o ente privado e o Poder Público.

#### 4.3 O REGIME DE PARCERIA

A idéia de cooperação público-privada, sempre esteve marcada por uma distinção clássica, segundo a qual o *público* identifica-se com o Estado e o *privado* com o mercado.

Historicamente, contudo, essa distinção vem sofrendo um processo de transformação, uma vez que a extensão das funções do Estado para o campo de regulação das relações do mercado impede que se faça uma relação pura e direta entre privado e mercado. Assim, as formas de combinação entre o público têm assumido características distintas nos campos das políticas voltadas ao desenvolvimento social e

econômico. No campo do desenvolvimento econômico, estas parcerias possuem maior visibilidade dos aspectos público e privado nos moldes da distinção clássica. Os instrumentos da permissão, concessão, terceirização e empreitada, são exemplos da relação em que se pode distinguir com clareza os interesses, os papéis de cada uma das partes, os objetivos específicos e comuns e a sua materialização nos resultados.

No campos das políticas sociais, as combinações entre público e privado, verificadas empiricamente em várias experiências analisadas, assumem uma forma complexa, na qual não é possível distinguir claramente os papéis e interesses envolvidos. Nesse campo, os representantes do setor privado são, predominantemente, entidades sem fins lucrativos, com uma atuação voltada ao interesse público. Esse fato tem permitido uma reconceituação do privado, que caminha no sentido de sua extensão ao campo que, tradicionalmente, seria público e estatal, permitindo, por sua vez, que a noção do que seja público extrapole a esfera da ação puramente estatal.

A emergência de um *novo setor*, desempenhando funções públicas que antes eram de competência exclusiva do Estado, possibilitou o surgimento de novos arranjos entre público e privado, potencializando o interesse público na área social.

A partir daí, Lobo (1990:5) conclui propondo que a parceria público-privada seja vista como uma das várias modalidades de descentralização, entendida esta como a “transferência de funções, hoje executadas pelo setor público, que poderiam ser mais bem executadas exclusivamente ou em cooperação com o setor privado.” Há de se entender aqui *setor privado* não apenas do ponto de vista de instituições econômicas (empresas), mas também incluindo organizações civis, sejam de classe ou comunitárias” (Lobo, 1990:10).

vocacionadas a *finis de interés general*. Trata-se de modalidade de participação popular consentânea com o princípio fundamental da cidadania (art. 1º, II, da Constituição Federal), fundamento do Estado Democrático de Direito.

Daí porque, a título de ilustração, relacionam-se a seguir alguns dispositivos constitucionais que contemplam essa nova modalidade de participação popular:

“Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais a esfera e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social.

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei que:

I – comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II – assegurem a destina de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades.

Art. 216. ...

§ 1º. O poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda a forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

§ 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não-governamentais e obedecendo aos seguintes preceitos:

I – aplicação de percentual dos recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil;

II – criação de programas de prevenção e atendimento especializado para os portadores de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de preconceitos e obstáculos arquitetônicos.”

Como se observa, essas disposições revelam a extensão que tomou a cidadania participativa e as possibilidades de parceria público-privado presentes na Constituição de 1988.

## 5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Percorrido o caminho a que se propôs o presente estudo, desde a caracterização das organizações não governamentais, suas peculiaridades e fins, até a maneira de como qualificá-las como organizações sociais, pode-se concluir que o marco legal, referido em detalhe no corpo do trabalho, estabelece um regime de maiores restrições e vigilância do Estado se comparado ao atual regime jurídico aplicável às tradicionais entidades de utilidade pública.

As ONGs – organizações não governamentais – são instituições de natureza privada, sem ânimo de lucro, que não têm merecido a devida e necessária atuação dos meios acadêmicos, na medida em que só recentemente os aspectos legais e organizacionais dessas instituições começam a ser objeto de estudo e discussão.

As Organizações Sociais não são um novo tipo de pessoa jurídica, elas representam uma nova estratégia para estimular parcerias de entidades privadas sem fins lucrativos com o Poder Público em serviços sociais livres à ação privada.

Portanto, no que pese as diferenças e semelhanças entre as entidades não-governamentais serem manifestas, indicam também ser possível identificá-las como entidades da mesma espécie, ainda que inconfundíveis.

Daí porque, a qualificação como Organizações Sociais constitui-se num verdadeiro desafio às entidades privadas sem fins

lucrativos por assumirem, em parceria com o Estado, a gestão da prestação de serviços públicos.

A formação de gestores para a administração dessas instituições é o grande desafio. Os gestores das Organizações Sociais devem dominar os princípios basilares não só da administração empresarial, mas, também, as normas e critérios que disciplinam o funcionamento da administração pública.

Não obstante, as ONGs - organizações não governamentais de iniciativa privada- apresentarem diferenças de ordem institucional, o importante é que todas elas têm como denominadores comuns o desenvolvimento de atividades sem fins lucrativos, com interesse social.

Comumente, o juízo que se faz dessas instituições está apenas relacionado a um mosaico de organizações de natureza heterogênea, cujas atividades limitam-se à provisão de serviços filantrópicos destinados a melhorar as condições de vida das populações mais pobres.

A opção do Estado de estabelecer parcerias com as organizações da sociedade civil, estimulando a transparência, a democratização do espaço público e a ampliação do compromisso mútuo, requer a implementação de mecanismos de planejamento e controle institucionais.

A pesquisa evidenciou que o regime de parceria entre o governo e as entidades sem fins lucrativos, autônomas e flexíveis tende a ser exitoso, uma vez que as organizações não governamentais gozam de credibilidade junto à sociedade, tendo em vista que vem adquirindo presença e peso crescentes no país, a exemplo do que ocorreu praticamente em todo o mundo.

A pesquisa conduz, também, à reflexão sobre essa nova relação entre governo e as ONGs, pois se constitui num elemento fundamental para a maximização do interesse público, uma vez que este é comum aos dois parceiros envolvidos.

A clássica distinção entre o público e o privado, tendo como premissas fundamentais apenas o caráter lucrativo e o não lucrativo das instituições envolvidas, não se deve apresentar de maneira puramente antagonica, uma vez que a pretendida articulação entre o Estado e as organizações de interesse público visam, em especial, alcançar os melhores resultados, executando os recursos com maior racionalidade, eficiência e eficácia.

As Organizações Sociais vão possibilitar o crescimento do capital social ao facilitar o reconhecimento institucional das pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como organizações da sociedade civil de interesse público. Em suma: o Estado reconhece que existe uma esfera pública em emersão. Um conjunto de entes, processo e atores que são públicos não pela sua origem, mas pela finalidade. Que são públicos embora não-estatais.

Assim, é desejado que o público e o privado se integrem, de tal forma que a esfera privada tome interesse pelo público, na medida em que a esfera pública se complementa com o privado.

Pois, certamente, esse é o caminho capaz de fortalecer a credibilidade e a flexibilidade de novas alternativas administrativas e operacionais na relação Estado, empresas e as mais diversas instituições passíveis de serem qualificadas como Organizações Sociais.

Por fim, no que pese o tempo transcorrido entre a Constituição Federal de 1988 e a edição da Lei que dispõe sobre a qualificação de entidades sem fins lucrativos como organizações sociais, é possível afirmar que o Estado resultou fortalecido, visto que maximizou as formas e mecanismos de intervenção na sociedade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 AMADEO, Edward. **Integração, descentralização e interação, os princípios da ação social do governo**, in: A contribuição do terceiro setor para o desenvolvimento sustentado do país. Centro de Integração Empresa-Escola. São Paulo: CIEE, 1998.
- 2 BARBOSA, Maria Nazaré Lins. **Identidade do terceiro setor e sua relação com o Estado: agenda para a reforma legal. Conselho da Comunidade Solidária - Marco Legal do Terceiro Setor**, Brasília, Set 1997.
- 3 BRASIL. Lei n ° 9.637, de 15 de maio 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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 15 mai. 1998.
- 4 BARROS, Aidil Jesus Paes *et* LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Fundamentos de metodologia**. São Paulo: McGraw-Hill, 1986.
- 5 CARRAHER, David W. **Senso crítico**. São Paulo: Pioneira, 1983.
- 6 CARVALHO, Nanci Valadares de. **Autogestão: o nascimento das ONGS**. São Paulo: Brasiliense, 1995.
- 7 CASTRO, Lincoln Antônio de. **O ministério público e as fundações de direito privado**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1995.
- 8 CERVO Amado Luiz *et* BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica: para uso dos estudantes universitários**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1978.
- 9 CÓDIGO CIVIL. Antônio Luiz Meirelles Teixeira (org.). São Paulo: Rideel, 1995.
- 10 CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

- 11 DEMO, Pedro. **Perspectiva e construção do conhecimento**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.
- 12 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas**. São Paulo: Atlas, 1997.
- 13 ENTERRÍA, Eduardo García *et* FERNÁNDES, Tomás-Ramon. **Curso de Derecho Administrativo**. Madrid: Editorial Civitas, 1989.
- 14 FERNANDES, Rubem C. **Privado porém público: O terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- 15 FISCHER, R. M. O dilema das ONGs. **Anais ANPAD**, 1998.
- 16 GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1987.
- 17 HAURIOU, Maurice. **La teoría de la institución y de la fundación**. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1968.
- 18 INÁCIO, Gilberto. Terceiro setor: fator de confluência da ação social no ano 2000. [www.mq.sc.gov.br](http://www.mq.sc.gov.br), set 1999.
- 19 KAUFFMAN, Felix. **Metodologia das ciências sociais**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.
- 20 LAKATOS, Eva Maria *et* MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1986.
- 21 LANDIM, Leilah **As organizações não-governamentais no Brasil**. Rio de Janeiro: Iser, 1993.
- 22 LOBO, T. **Descentralização: conceitos, princípios e prática governamental**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 74, p.5-10, ago 1990.
- 23 MEREGE, Luis Carlos & ALVES, Mário Aquino. **Desenvolvendo a Filantropia Empresarial através da Educação: uma experiência brasileira**. EAESP/FGV, CETS. Cadernos do III Setor, nº 1, São Paulo: nov., 1999.

- 24 **MODESTO, Paulo Eduardo Garrido. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil. Revista do Serviço Público da USP, São Paulo, nº 2, mai./ago. 1997.**
- 25 **NASSUNO, Marianne. Organização dos usuários, participação na gestão e controle das organizações sociais. Revista do Serviço Público da USP, São Paulo, nº 1, jan./abr. 1997.**
- 26 **PAES, José Eduardo Sabo. Fundações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.**
- 27 **PALMA, Antônio Jacinto Caleiro. Organizações da sociedade civil, exemplos de eficiência e bons resultados. in: A contribuição do terceiro setor para o desenvolvimento sustentado do país. Centro de Integração Empresa-Escola. São Paulo: CIEE, 1988.**
- 28 **PASOLD, Cesar Luiz. Prática da pesquisa jurídica: idéias e ferramentas úteis para o pesquisador do direito. Florianópolis: OAB/SC Editora, 1999.**
- 29 **PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de direito civil. 2. ed., São Paulo: RT, 1966.**
- 30 **RAFAEL, Edson José. Fundações e direito. São Paulo: Melhoramentos, 1997.**
- 31 **REGISTROS PÚBLICOS. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, Legislação complementar. São Paulo: Atlas, 1992.**
- 32 **REZENDE, Tomáz de Aquino. Novo Manual de Fundações. Belo Horizonte: Inédita, 1997.**
- 33 **RODRIGUES, Maria Cecília Prates. Demandas sociais versus crise de financiamento: o papel do terceiro setor no Brasil. RAP, Rio de Janeiro, v. 32, nº 5, set/out. 1998.**
- 34 **ROTONDI, Mario. Instituciones de derecho privado. Barcelona: Labor, 1963.**
- 35 **RUIZ, João Álvaro. Metodologia científica. São Paulo: Atlas, 1986.**
- 36 **SALVADOR, Ângelo Domingos. Métodos e técnicas de pesquisa bibliográfica. Porto Alegre: Sulina, 1986.**

- 37 SZAZI, Eduardo. **Notas sobre o marco legal do terceiro setor.** in: 3º Setor: Reflexões sobre o Marco Legal. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.
- 38 TARRÉS, Barraza. **De la identidad al espacio público: las ONGS de mujeres.** México: Mimeo, 1997.