

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: POLÍTICAS E GESTÃO INSTITUCIONAL**

JOÃO BATISTA SALM

**A EFICIÊNCIA E A EFICÁCIA ORGANIZACIONAL E A
LEGISLAÇÃO DO TERCEIRO SETOR**

**FLORIANÓPOLIS
2002**

JOÃO BATISTA SALM

**A EFICIÊNCIA E A EFICÁCIA ORGANIZACIONAL E A
LEGISLAÇÃO DO TERCEIRO SETOR**

Dissertação apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Mestre em Administração.
Universidade Federal de Santa Catarina.
Programa de Pós-Graduação em Administração.
Área de Concentração em Políticas e Gestão
Institucional.

ORIENTADOR: JOÃO BENJAMIM DA CRUZ JÚNIOR, PhD.

**FLORIANÓPOLIS
2002**

658
S171e

SALM, João Batista.

A eficiência e a eficácia organizacional e a legislação do terceiro setor./João Batista Salm - Florianópolis, 2002.

65 f.

Orientador: João Benjamim da Cruz Junior, Ph.D.

Dissertação (Mestrado em Administração) Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal de Santa Catarina.

1. Eficiência. 2. Eficácia. 3. Organizações do terceiro setor. I. João Benjamim da Cruz Junior. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração. III Título.

JOÃO BATISTA SALM

**A EFICIÊNCIA E A EFICÁCIA ORGANIZACIONAL E A
LEGISLAÇÃO DO TERCEIRO SETOR**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do Grau de Mestre em Administração na área de concentração em Políticas e Gestão Institucional do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina e aprovada, em sua forma final, em 23 de dezembro de 2002.

Prof. Nelson Colossi, Dr.
Coordenador do Curso

Apresentada à Comissão Examinadora integrada pelos professores:

Prof. João Benjamim da Cruz Júnior, PhD.

Prof. Nelson Colossi, Dr.

Prof. Paulo Cesar da Cunha Maya, Dr.

Prof. Dr. Valter Saurin

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos dirigentes, professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina por me proporcionarem a oportunidade de estudar e crescer no mundo do saber.

Dedico meu especial agradecimento ao Prof. João Benjamim da Cruz Jr, Ph.D., por ter me ajudado, ao longo da caminhada de minha vida, com o seu exemplo de dedicação à causa do saber, o seu bem querer e a sua amizade.

Ao Prof. Dr. Nelson Colossi por me permitir concluir no CPGA o mestrado. Meus agradecimentos pela sua solicitude e demonstrações de afeto e amizade.

Ao Prof. Dr. Paulo Cesar da Cunha Maya por gentilmente aceitar fazer parte de minha banca de dissertação e contribuir para o aprimoramento do meu trabalho.

Desejo agradecer, em especial, aos funcionários da Secretaria do CPGA, pela generosidade com que sempre me atenderam. A cada um deles, em especial à Senhora Graziela Zacchi Félix, Secretária do Curso, a minha perene gratidão e reconhecimento.

Permita Deus, de quem tanto tenho recebido, que eu possa encontrar ao longo da minha existência a generosidade que recebi de todos aqueles com quem convivi no Curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade federal de Santa Catarina. A todos eles,

Muito obrigado!

RESUMO

SALM, João B. **Eficiência e a eficácia organizacional e a legislação do terceiro setor.** 2002. 65 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

Orientador: Prof. João Benjamim da Cruz Junior, Ph.D.

Defesa: 23/12/2002

Esta dissertação tem como propósito discutir a Lei 9790/90 sob a perspectiva da eficiência e da eficácia organizacional, por se tratar da base legal na qual se espelham as organizações sem fins lucrativos, aqui entendidas como as organizações do terceiro setor. Para atingir este propósito, utiliza-se como base teórica a teoria da burocracia, as disfunções das organizações formais, a teoria dos sistemas abertos e os principais conceitos em uso para descrever as organizações do terceiro setor. A pesquisa que originou esta dissertação é de caráter qualitativo. O objeto de estudo é a Lei 9790/99, enquanto a busca do entendimento sobre a eficiência e a eficácia das organizações do terceiro setor se loubou em dados secundários já existentes. Quanto à coleta de dados, ela foi processada pelas técnicas da análise crítica do discurso. A análise dos dados se estruturou sobre os argumentos propostos em estudos de Halliday (1994) e de Fairclough (1995a). Mais especificamente na gramática sistêmico-funcional de Halliday (1994) e no Modelo Tridimensional do discurso proposto Fairclough (1995a). Conclui-se a dissertação, demonstrando como a Lei 9790/99 limita a eficiência e a eficácia das organizações do terceiro setor.

Palavras-chave: Eficiência; Eficácia; Terceiro setor; Organizações sem fins Lucrativos.

ABSTRACT

SALM, João B. **Eficiência e a eficácia Organizacional e a legislação do terceiro setor.** 2002. 65 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

Orientador: Prof. João Benjamim da Cruz Junior, Ph.D.

Defesa: 23/12/2002

Research has been developed which deals with the issue of the Third Sector. However, to the best of my knowledge very little has been said about whether the Brazilian Law nº 9790/99 actually contributes for the efficiency and effectiveness of the Brazilian Non-profitable Organizations. So, this work has the objective of discussing the Brazilian Law nº 9790/99 under the perspective of organizational efficiency and effectiveness, specially due to the fact that this law is the newest legal basis provided to rule the Brazilian non-profitable organizations, here undertaken as organizations of the Third Sector. The theoretical basis consists of the theory of bureaucracy, the disfunctions of formal organizations, the theory of open systems and main concepts used to describe the organizations of the third sector. The research which originated this thesis is of qualitative character. The object under study is the Brazilian Law nº 9790/99, while the legal basis for the understanding of the efficiency and effectiveness of the organizations of the third sector was based on secondary data. The data was collected and investigated using the tridimensional model proposed by Fairclough (1992a), the transitivity system proposed by Halliday (1994) and the concept of situational context (Halliday, 1978; 1994). Results show that the Brazilian Law 9790/99 limits the efficiency and effectiveness of the organizations of the Third Sector.

Key Words: Efficiency; Effectiveness; Third sector; Non-profitable organizations.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
1.1 Apresentação do Estudo	7
1.2 Definição dos Principais Termos	9
1.3 A Importância e Justificativa para a escolha do Tema	9
1.4 Objetivos	10
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	12
2.1 A Organização Burocrática	12
2.2 A Irracionalidade e as Disfunções das Organizações Formais.....	14
2.3 As Organizações como Sistemas Abertos	17
2.4 As Organizações do Terceiro Setor	19
2.5 A Análise Crítica do Discurso.....	20
2.5.1 O Modelo Tridimensional de Fairclough.....	22
2.5.2 Gramática Sistemica Funcional.....	24
3 METODOLOGIA	26
3.1 Tipo de Pesquisa.....	26
3.2 Caracterização da Pesquisa: Metodologia, Perspectiva de Análise e Modo de Investigação.....	28
3.3 Métodos e Técnicas de Pesquisa: Técnicas para Coleta de Dados	28
3.4 Tratamento, Análise e Interpretação dos Dados.....	30
3.5 Limitações da Pesquisa.....	32
4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	34
4.1 Análise do Contexto Situacional da Lei nº 9790/99	34
4.2 Análise da Transitividade da Lei nº 9790\99.....	37
5 CONCLUSÕES E RESULTADOS DA ANÁLISE LINGÜÍSTICA	52
REFERÊNCIAS	59

1 INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação do Estudo

Esta dissertação tem o propósito de discutir como a Lei 9790/99 afeta a eficiência e a eficácia das organizações sem fins lucrativos, entre as quais as do terceiro setor. Estas formas de organização buscam sua lógica de ação também em finalidades que não aquelas usualmente presentes nas organizações formais. De fato, enquanto as organizações formais públicas se regem por leis que devem ser obedecidas plenamente; as privadas se regem pelo princípio de que tudo podem, desde que a lei não lhes vede a ação. Da mesma forma, as sem fins lucrativos também tudo podem, desde que se sujeitem aos ditames da legislação que lhes serve de regulamento.

As organizações sem fins lucrativos, caracterizadas no terceiro setor, também encontram sua legitimidade em princípios legais e racionais. Por via de consequência, o ditame legal não pode fugir do racional, concebida a racionalidade como eficiência e eficácia, nos termos em que ela foi colocada por Weber (CAMPOS, 1978). É instigante para o pesquisador verificar como o aparato legal de um dispositivo normativo serve à causa da racionalidade, principalmente quando este dispositivo legal normatiza o funcionamento de um conjunto de organizações cujo alcance de ação excede àquelas que estão a serviço apenas do mercado ou dos governos.

Este estudo toma como base a Lei que rege as organizações sem fins lucrativos, principalmente as do terceiro setor para, a partir da análise, promover a crítica da elaboração legislativa que regula tais organizações. Para promover o estudo é necessário buscar os fundamentos sobre o entendimento das organizações do terceiro setor junto ao estudo das

organizações formais, de sua estrutura, de seu funcionamento e da sua integração sistêmica junto ao meio em que se encontram.

Os aspectos relativos à racionalidade e a legitimidade dessas organizações também precisam ser abordados. A partir da literatura existente, tem-se que as organizações formais são sistemas de dominação que se legitimam mercê da legalidade e da racionalidade (WEBER, 1944). Discute-se, nesta dissertação, se as organizações que não possuem uma base legal eficaz podem encontrar legitimidade em suas ações. E, por via de consequência, se elas conseguem se estruturar racionalmente em termos de eficiência e eficácia. Ao longo deste documento, será necessário, também, entender o significado de organização substantiva, na busca da compreensão da lógica não formal que rege as organizações do terceiro setor.

O primeiro passo será dado na direção do conceito de organização do terceiro setor, não apenas o conceito legal, porém uma discussão sobre o entendimento que se dá ao conjunto dessas organizações, quando compreendidas como o terceiro setor. Deve-se discutir, também, a eficiência e eficácia das organizações sem fins lucrativos que compõem esse setor. Aqui se deve ir em busca de exemplos que permitam um entendimento melhor do que é este setor e como ele engloba as organizações sem fins lucrativos em geral. De posse deste conjunto de informações, esta dissertação discute a pesquisa do texto da Lei 9790/99, aplicando-a às organizações a que ela se refere, verificando como ela afeta a eficiência e a eficácia dessas organizações.

As conclusões da pesquisa, aqui apresentadas, demonstram o quanto à legislação está a serviço da racionalidade, ou seja, em que aspectos a Lei tolhe ou estimula a eficiência e a eficácia das organizações sem fins lucrativos, especialmente aquelas do terceiro setor. Ao longo da análise que levará às conclusões, serão utilizados exemplos de natureza empírica, mesmo porque deles podem ser extraídas muitas evidências que facilitem verificar o alcance racional da Lei tomada como foco para esta pesquisa.

1.2 Definição dos Principais Termos

Burocracia é um agrupamento social que se rege a partir do princípio da competência, definido mediante regras e estatutos; da hierarquia funcional e da especialização profissional; da permanência obrigatória do servidor na repartição, durante determinado período de tempo, da subordinação do exercício dos cargos e de normas abstratas.

Eficiência é a otimização dos recursos financeiros e materiais em relação aos resultados alcançados.

Eficácia entende-se como sendo a capacidade demonstrada de atingir os objetivos e metas previamente estabelecidas.

Terceiro Setor é o termo usado para conceituar uma gama de organizações, não somente as formais, que têm, acima do lucro, a preocupação com a prestação de serviços à coletividade. Ele compreende a economia social e a economia solidária. O conceito de terceiro setor está intrinsecamente ligado ao conceito de bem-estar de uma coletividade.

1.3 A Importância e Justificativa para a escolha do Tema

Como se verifica nas democracias em que se aplica o regime poliárquico, essencialmente aquelas que seguem a ideologia liberal, os grupos de interesse definem os parâmetros da lei e de sua regulamentação (BOBBIO, 1999). No caso específico, a Lei 9790/99 pode ou não ser a expressão de todos os interesses envolvidos, podendo descortinar uma limitação, não apenas de sua abrangência, como também de sua eficácia.

Daí porque, desenvolver um projeto de pesquisa que alcance, com profundidade de análise, esta discussão, é um empreendimento que pode vir a ser útil a todos aqueles que estudam as organizações do terceiro setor, principalmente aqueles que militam no campo da gestão e da administração dessas organizações, bem como aqueles que fazem do estudo da

legislação a sua atividade costumeira. Pelo alcance deste projeto, ele pode ser classificado como transdisciplinar, uma vez que não se confina aos limites de um campo de estudo, devendo buscar argumentos, ao longo do seu desenvolvimento, em diversos ramos da ciência, muito embora tenha como foco principal a administração e a gestão.

A pesquisa também é relevante e se justifica, na medida em que promove a discussão de um tema novo, promovendo a correlação dos estudos sobre as organizações e do aparato legal que as sustenta. Especificamente, neste caso, a pesquisa se reveste de caráter inédito, uma vez que se desconhecem estudos que focam a relação entre a organização formal burocrática, as organizações do terceiro setor e a legislação que as legitima. Também, a discussão em torno da racionalidade e legalidade que legitima a existência das organizações do terceiro setor necessita ser mais bem esclarecida, já que o debate destas questões tem sido pouco elucidativo.

Os resultados desta pesquisa, por seu lado, podem servir como fonte de consulta para os gestores das organizações do terceiro setor, de maneira que possam guiar suas decisões sob a luz do conhecimento dos resultados que a Lei lhes permite atingir. Resta agora formular a indagação principal que deverá orientar a discussão ao longo desta dissertação. Como foi explicitado até este ponto, a pergunta central, para a qual se deseja resposta, é a seguinte:

Como a eficiência e a eficácia das organizações sem fins lucrativos, assim entendidas as organizações do terceiro setor, são afetadas pela Lei 9790/99?

1.4 Objetivos

O objetivo central desta dissertação é verificar e discutir como a eficiência e a eficácia das organizações sem fins lucrativos, assim entendidas as organizações do terceiro setor, são afetadas pela Lei 9790/99.

A partir do objetivo geral cabe agora formular os demais objetivos a que esta dissertação se propõe:

- Apresentar o tema, o problema e os objetivos da dissertação;
- Levantar, junto à literatura, o entendimento sobre as organizações formais, os principais conceitos ligados ao terceiro setor e as principais categorias de eficiência e de eficácia que se aplicam como base racional às organizações do terceiro setor;
- Discutir a proposta metodológica utilizada para a pesquisa;
- Analisar a Lei 9790/99 com base nas categorias de eficiência e eficácia que se aplicam como base racional às organizações do terceiro setor;
- Apresentar as conclusões sobre a análise da Lei frente às bases legais/racionais que sustentam a legitimidade das organizações do terceiro setor.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

As organizações formais têm e sempre tiveram uma regência normativa. A base racional-legal dessas organizações é uma das suas principais características. Essas organizações foram criticadas, durante muito tempo, por não assegurar às pessoas que nelas trabalham a possibilidade de participarem das decisões sobre as atividades que realizam. Hoje, já temos organizações, principalmente algumas sem fins lucrativos, que permitem às pessoas que nelas trabalham, agirem conforme seus valores éticos e também os calculistas. No entanto, essas organizações, com uma conduta mais baseada na participação, não conseguem se desvincular das normas e preceitos legais para alcançar seus objetivos.

Exemplo disso é a Lei 9790/99, que trata dos procedimentos racionais-legais para organizações sem fins lucrativos. Neste caso específico, deve-se indagar se esta base legal permite às pessoas que trabalham nestas organizações exercerem suas atividades de maneira racional, segundo seus valores éticos e calculistas. Em outras palavras, verificar como a eficiência e eficácia dessas organizações são afetadas por essa lei. Esta discussão precisa ser revista, no entanto, sob a ótica de um conjunto de teorias que possam ser utilizadas como referencial para análise dos achados da pesquisa. Os próximos tópicos tratam dessas teorias.

2.1 A Organização Burocrática

Há aproximadamente quatro mil anos o ser humano dirigia suas ações para a produção de bens e serviços, utilizando-se para isto de alguma tecnologia. Por exemplo, ele possuía maneiras de colher frutos, de caçar, de pescar e de construir moradias. Com o decorrer do tempo, estas formas mais rudimentares de realizar o trabalho deram lugar ao desejo de poder, inspirando assim deliberadas estruturas organizacionais formais nas sociedades tribais, na

Europa antiga, na Grécia, em Roma e em instituições específicas como o exército e a igreja. Weber (*apud* RAMOS, 1981), percebeu, em tais estruturas, traços daquilo que chamou de burocracia ou organizações no sentido formal. Hoje estas organizações formais ou burocracias se diferenciam daquelas organizações mais primitivas, pois têm uma legitimação com base num caráter imanente, racional-legal, para justificar a autoridade e o aparelho administrativo existente.

Já as sociedades primitivas buscavam suas bases de legitimação em outros valores. A burocracia é um agrupamento social que se rege a partir do princípio da competência, definido mediante regras e estatutos; da hierarquia funcional e da especialização profissional; da permanência obrigatória do servidor na repartição, durante determinado período de tempo, da subordinação do exercício dos cargos e de normas abstratas. Para Weber (1944), o fator decisivo que impulsionou o desenvolvimento da organização burocrática foi a sua superioridade técnica sobre qualquer outra forma de organização.

Este conceito contém os principais elementos que caracterizam o modelo burocrático de gestão. Em síntese, as características essenciais são: normas e regulamentos, hierarquia e autoridade, especialização da administração, formalismo das comunicações, rotinas e procedimentos, competência técnica, profissionalização do participante, previsibilidade do funcionamento, divisão de trabalho e relações impessoais. Cada uma destas características, sob forma dimensional, poderia aqui ser conceituada, porém elas já foram discutidas em quase todos os livros que tratam do estudo das organizações.

Estas características, no entanto, devem ser entendidas dentro da concepção weberiana de burocracia, ou seja, de um modelo ideal de burocracia. É importante ressaltar que essas características estão presentes em maior ou menor escala dentro de determinadas organizações, dependendo dos objetivos a que elas se propõem. Sendo assim, as organizações formais são mais ou menos burocráticas. Sob a égide da Lei 9790/99, as organizações sem

fins lucrativos também são burocráticas, podendo-se discutir, no entanto, o quanto cada uma delas têm presente as dimensões burocráticas. As organizações formais, de acordo com Ramos (1981), são fundadas em cálculo e, como tal, se constituem como sistemas projetados, criados deliberadamente para a maximização de recursos.

Portanto, a burocracia é um sistema de dominação que se legitima a partir de uma base legal e racional, podendo ser caracterizada como uma estratégia para produzir bens e serviços. Deve-se levar em conta que as organizações burocráticas são projetadas para maximizar recursos, muito embora se tem constatado que nem sempre elas agem em busca dessa maximização. O próximo tópico trata desta limitação das organizações burocráticas.

2.2 A Irracionalidade e as Disfunções das Organizações Formais

Max Weber viveu num contexto histórico diferente do de hoje. Naquele tempo, a racionalidade funcional/instrumental se tornara o critério relevante para ordenar relações políticas e sociais. O ideal burocrático de Weber está todo enraizado nesta racionalidade. A burocracia, como proposta por Weber, encerra um caráter de idealismo, sob o ângulo desta racionalidade, com seu caráter formal, impessoal, especializado e controlador. Uma análise da burocracia, como tipo ideal, sob a ótica da calculabilidade, portanto da racionalidade instrumental, está livre de disfunções. Se diferente fosse, o modelo não seria ideal.

No entanto, diversos estudiosos, entre os quais Merton (1967), discutem as disfunções da burocracia, muito embora não o façam à luz de uma fundamentação que alcance a racionalidade substantiva ou dos valores. Perdem estes autores a possibilidade de aprofundarem a discussão, antecipando um debate que hoje começa a alcançar corpo (RAMOS, 1981; CRUZ, 2001). Portanto, a discussão sobre as disfunções que surgem da aplicação do modelo burocrático, ou seja, das causas que levam a ineficiência das

organizações, se orienta por critérios funcionais. Mesmo aquelas que tratam do ser humano, como, por exemplo, a incapacidade treinada, não tratam das questões substantivas ou dos valores que impregnam a existência humana. É paradoxal que as disfunções que decorrem da aplicação do modelo burocrático, que levam à ineficiência, quando relacionadas diretamente com o ser humano, não tenham merecido uma análise além daquela com base racional instrumental.

Houve, portanto, uma análise parcial das disfunções da burocracia, quando se estuda esta questão sob o foco da racionalidade instrumental e da substantiva. Sob esta ótica, pode-se afirmar que a análise das disfunções da burocracia tem, também, uma base de irracionalidade, uma vez que, ao tratar da burocracia, se desconheceu o lado substantivo da racionalidade. Feitas estas observações, se desenvolve agora uma breve discussão das disfunções da burocracia com ênfase maior no trabalho (MERTON, 1967). Entre as disfunções discutidas por este autor estão a incapacidade treinada, o conceito de psicose ocupacional e a deformação profissional.

A incapacidade treinada seria a situação em que a preparação da pessoa pode tornar-se inadequada ao mudar certas condições. Assim, após algum tempo de exercício da função, o funcionário desenvolve o hábito de só executar aquelas tarefas para as quais foi treinado, quando instado a realizar um novo trabalho ele se mostra incapaz. Também, ao longo do tempo, ele não é capaz de produzir além do mínimo que dele se exige. Analisando-se esta questão sob a perspectiva da racionalidade substantiva pode-se observar que o ser humano está reduzido a um ser que apenas se comporta de acordo com a definição formal do cargo ou função para o qual foi contratado.

Para Frankl (1963), perdeu-se o sentido ou o fator intrínseco que o motiva a trabalhar. Nesta condição já não existe significado no trabalho, apenas uma rotina necessária para se obter um salário. O funcionário perde a condição humana, passando à condição de ser que

apenas se comporta de acordo com as condicionantes exteriores a ele. Será fácil substituí-lo por um robô, uma vez que este, por força de sua condição de máquina, já nasce programado. A falta de flexibilidade das pessoas para se ajustarem às transformações produz desajustes mais ou menos sérios.

O conceito de Dewey de *psicose ocupacional* se refere à rotina diária, os indivíduos vão adquirindo preferências e antipatias. Essas psicoses se desenvolvem a partir das exigências da organização para que o indivíduo desempenhe o seu papel ocupacional de maneira metódica, prudente e disciplinada. Se a burocracia deve funcionar satisfatoriamente, ela necessita um alto grau de confiança na conduta dos funcionários, ou seja, um grau excepcional de conformidade para com as responsabilidades atribuídas.

É preciso entender e reafirmar que Weber (1944) escolheu, por vontade própria, construir sua teoria sob a regência da racionalidade funcional-instrumental, apesar de reconhecer a importância da racionalidade substantiva. Muitas das críticas feitas a Weber se dão a partir da legitimação que ele entendeu existir na imposição do poder de um sobre os outros. A dominação é tema do seu tratado “Economia e Sociedade”. Ele não demonstra acreditar que toda dominação tenha um fim econômico, mas, invariavelmente, um quadro administrativo.

Assim, as pessoas se comportam dentro de diretrizes preestabelecidas. As organizações formais exercem um grande poder sobre as pessoas, estimulando-as a uma aderência inflexível às normas e regulamentos por mero e rígido respeito. A dignidade pessoal e o potencial de valores humanos são perdidos em favor de uma ética da responsabilidade que dita regras de uma estrutura de poder com base na hierarquia e autoridade.

A ação, segundo Weber (1944), é determinada de modo racional referente a fins; por expectativas quanto ao **comportamento** de objetos do mundo exterior e de outras pessoas, utilizando essas expectativas como “condições” ou “meios” para alcançar fins próprios,

ponderados e perseguidos racionalmente. Não há de se falar em erro de concepção de Weber (1944), pois, para ele, este conceito de **ação** estava em perfeita harmonia com o modelo que rege sua teoria. O **comportamento** é um modelo de conduta com base no reconhecimento utilitário das conseqüências, a capacidade, como colocou Hobbes, que o indivíduo humano tem em comum com outros animais.

Hobbes (1983), foi levado a definir razão como nada mais do que cálculo de conseqüências em um senso mecânico. Por outro lado, a **ação**, como proposta por Arendt (1958), tem um modo de conduta ético associado às convicções. Como se observa, as ações e os comportamentos organizacionais não são exercidos no limbo, é preciso contextualizá-las.

O próximo tópico trata desta questão.

2.3 As Organizações como Sistemas Abertos

Como todas as ciências sociais, as teorias organizacionais também tiveram seus alicerces nas ciências naturais. Descartes, por exemplo, com sua visão mecanicista do mundo, se utilizou dos conceitos da física, biologia, química e outras ciências para entender e racionalizar as ciências sociais. Com isso, a idéia de sistemas foi introduzida nos estudos das organizações. É necessário deixar claro, neste ponto, que a idéia de organização como um sistema, em momento algum lhe tira o atributo de burocracia. As organizações econômicas, sejam elas públicas ou privadas, são sinônimos de burocracia.

A organização formal pode ser concebida fora do seu meio ou interagindo com o seu meio. Na primeira hipótese ela é uma organização do sistema fechado. Na segunda hipótese, ela é uma organização de sistema aberto. Katz e Kahn (1978), apresentaram seus estudos sobre sistemas abertos, revisando os principais componentes desse sistema além de fazer uma retrospectiva da sua aplicação no campo da ciência social. Eles foram pioneiros no que diz

respeito à aplicação e limitação na utilização de conceitos dos sistemas ao campo de estudo das organizações.

A análise e a discussão que eles proporcionam sobre a redução da variabilidade humana nas organizações e sobre a inclusão parcial do ser humano, são os pontos que merecem destaque. Também, a discussão sobre papéis se constitui em importante contribuição para o entendimento de que o detentor do cargo deve exercê-lo com impessoalidade. Outro ponto importante que deve ser ressaltado é a análise que os autores fazem dos sistemas que compõem a organização. Em qualquer organização existe um sistema que é responsável pela produção de bens e serviços. Sistema esse que permite a divisão do trabalho, critérios de qualidade e efetividade que regem toda a produção. Sem esses critérios de nada adianta a estrutura da organização, pois não haverá resultado. Outros sistemas são responsáveis pelos procedimentos adotados pela organização, além de responder pelos padrões de recompensa e sanção e pela socialização dos membros da organização. Cabe a esses sistemas a função de mediação entre a pessoa e o seu papel, oferecendo orientação para que este produza os resultados com a necessária impessoalidade.

Foi discutida por Mintzberg (2000), a adequação do meio ambiente às organizações. Sob este foco, o sistema faz uma adaptação permanente ao meio ambiente. Exemplo dessa adaptação é o discurso das grandes corporações em relação à natureza. É por meio desse discurso que as organizações hoje sobrevivem e, em muito, se legitimam perante a sociedade. Essas organizações além de se adaptarem também ditam e prescrevem a conduta do mercado e de consumo. Elas produzem bens e serviços dentro de uma concepção sistêmica. As organizações do terceiro setor também não fogem a esta regra.

2.4 As Organizações do Terceiro Setor

Por volta do século XVIII, Holmes lançou a idéia da cooperativa, para combater o que ocorria nas relações entre capital e trabalho. Não havia lei regulamentando essas relações e, conseqüentemente, ocorria a exploração da mão de obra de crianças e adultos. Já no início do século XIX, surgia a primeira entidade não qualificada como pública ou empresa privada. O terceiro setor renasce nos Estados Unidos na década de setenta, como uma alternativa para superar as externalidades do mercado associadas à maximização do lucro e quanto ao governo com sua burocracia inoperante.

As organizações do terceiro setor combinam a flexibilidade e a eficiência do mercado com a equidade e a previsibilidade da burocracia pública. Nos anos 80, pesquisadores europeus também começaram a utilizar a expressão terceiro setor. Na França, essas organizações fazem parte da economia solidária e da economia social. No Brasil, o início das ações voluntárias se confunde com a própria história que marcou a chegada dos portugueses ao país. Tanto a assistência social, a assistência hospitalar, como o ensino foi estabelecido em torno do século XVI, por meio de ações desenvolvidas na esfera não-governamental.

Em 1916 se dá a legitimação do papel social exercido pelas organizações sem fins lucrativos, formadas pela sociedade civil, quando se cria o Código Civil. Nele se distinguem as organizações com fins lucrativos daquela sem fins lucrativos. Mesmo durante o regime militar, essas organizações tiveram apoio para que atuassem na manutenção da ordem social. O terceiro setor é imperativo para a busca do desenvolvimento sustentável e equitativo da sociedade. A partir da década de noventa, no Brasil, surge toda ordem de organizações do terceiro setor, desde aquelas formais burocráticas, até as pequenas associações comunitárias de caráter informal. A tendência dessas organizações tem sido crescer em número, em uma

sociedade em que cada vez mais o estado se faz ausente, ou quando não, mais está presente para cobrar impostos.

No próximo item se faz uma apropriação do campo teórico da análise do discurso, principalmente naqueles enfoques para uso desta dissertação.

2.5 A Análise Crítica do Discurso

A análise crítica do discurso requer que se faça uma breve discussão sobre a linguagem, uma vez que ela é o meio pelo qual essa análise flui neste estudo. Para iniciar esta discussão, é necessário que se faça um elo entre linguagem e sociedade, muito embora esta seja uma preocupação antiga. Cinco séculos antes de Cristo já se discutia sobre a arte de falar. Sobre o uso da linguagem como meio, como modo de transformar a sociedade e de mudar ou manter crenças, atitudes e idéias.

Platão, na República, já era contra a maneira pela qual os sofistas utilizaram a retórica. Ele alegava que a retórica tinha como alvo uma maneira de presunção e não de ir em busca da verdade. Aristóteles, já naquela época, era bem consciente da relação existente entre o poder das palavras e as múltiplas máscaras usadas em nome de uma legitimação política. Sua intenção maior, na obra que denominou Retórica, era alinhar a arte da persuasão a padrões éticos e explicar seus múltiplos usos políticos.

Hoje retórica é entendida como a arte do discurso persuasivo, que tem como intenção a eficácia ou o estudo das maneiras de usar a linguagem eficazmente. Assim, muito mais ligado a padrões formais do que substantivos da linguagem típica de uma sociedade mercadológica. Continuamos a fazer o elo entre linguagem e sociedade, só que, já não vivemos mais as virtudes da antiga Polis. Somos uma sociedade complexa, centrada no mercado, onde o ser humano é reduzido a uma única dimensão, a econômica. Entretanto, alguns conceitos e

preocupações ainda se mantêm vivos. Temos uma sociedade eminentemente estruturada na economia, só que apreendendo a ter preocupações, cada vez mais, sociais e políticas, pelo menos aparentemente.

Como entender uma sociedade que vive esta contradição, e como a linguagem que usamos foi modificada, mal versada e principalmente como a linguagem foi adequada a esta sociedade consumista longe de preceitos éticos, é o que tenta explicar a análise crítica do discurso. Para entender melhor a linguagem em forma de discurso nos dias atuais deve-se ter em mente as ressalvas feitas pelos antigos gregos, mas também devemos ter instrumentos como a análise crítica do discurso para examinar textos, como a lei 9790/99.

A análise do discurso, pois, tem como objetivo verificar e demonstrar textualmente e lingüisticamente como o discurso funciona como transformador das relações sociais, contribuindo para a construção de identidades sociais, de relacionamentos entre as pessoas e de nosso sistema de crenças e valores, assim como nos ensinam Fairclough (1995a) e Halliday (1994). É também de fundamental importância para o entendimento do próprio funcionamento da sociedade em que vivemos, pois através desta análise é possível trazer à consciência ou ao senso comum o que existe por trás da relação de dominação e poder das organizações formais, ou seja, as burocracias.

O estudo desses autores é preciso, pois eles são de fundamental importância para o entendimento de como a linguagem é subestimada quando se trata de seu significado para a produção, manutenção, ou mudanças nas relações de poder, e como a linguagem, inconscientemente, contribui para a dominação de algumas pessoas sobre outras. Weber (1944), na sua elaboração da teoria burocrática, contribuiu de maneira relevante, pois cita a dominação como característica inerente à burocracia, como se necessário fosse, sem qualquer questionamento. Na sociedade centrada no mercado, o exercício do poder é indiscutivelmente adquirido através de ideologias e, para ser mais preciso, através das peripécias ideológicas da

linguagem. A idéia de consumo é um exemplo de como o mercado exerce, ao mesmo tempo, fascínio e poder sobre a maioria das pessoas, sem que elas o percebam.

Dito isto, a principal intenção deste capítulo é a de analisar o discurso da lei 9790/99, utilizando como principal ferramenta o modelo tridimensional do discurso proposto por Fairclough (1995a), em particular uma das dimensões de análise, a chamada prática sócio-cultural; em segundo lugar, utilizar Halliday (1994) para a análise do contexto situacional e da categoria de transitividade com o objetivo específico de correlacionar os dados obtidos na análise com os conceitos de eficiência e eficácia, identificados na pesquisa de Franson (2001), para evidenciar se a Lei 9790/99 permite ou não, que os meios mais adequados (eficiência) sejam utilizados, pelas organizações do terceiro setor, para atingir os fins (eficácia) a que se propõem.

Dessa forma, portanto, investigar-se-á se a Lei 9790/99 proporciona os meios racionais para que a dominação que se exerce nas organizações do terceiro setor seja realizada com legitimidade.

A seguir faremos considerações gerais á respeito da abordagem tridimensional para análise do discurso.

2.5.1 O Modelo Tridimensional de Fairclough

A teoria social do discurso de Fairclough (1995a) é constituída por um conjunto de outras teorias e abordagens sobre linguagem e sociedade, abrangendo o aspecto pragmático e funcional da linguagem através do estudo de textos que leva em consideração aspectos lingüísticos, perspectivas sociais, históricas e culturais e que se baseia em estudos desenvolvidos por teóricos sociais como Giddens (1984), Habermas, Foucault, Wernick

(1991), Wodak (1997), entre outros, com a finalidade de analisar questões de linguagem e poder, de transformação e mudança social.

Fairclough (1995a) sugere que o discurso seja analisado como meio de reprodução e perpetuação das relações sociais existentes.

Para o mesmo autor, o discurso é o meio pelo qual as relações sociais se transformam, contribuindo para a construção de identidades sociais, de relacionamentos interpessoais e dos nossos sistemas de crenças e valores. Para analisar os textos, portanto, Fairclough (1995a) sugere um modelo tridimensional de análise que permite investigar a complexidade imbuída nos discursos em nosso mundo contemporâneo e que atenda também a essa complexidade, considerando nossa percepção multifacetada da realidade. Abaixo segue uma breve explicação das três dimensões que constituem o modelo tridimensional do discurso proposto por Fairclough:

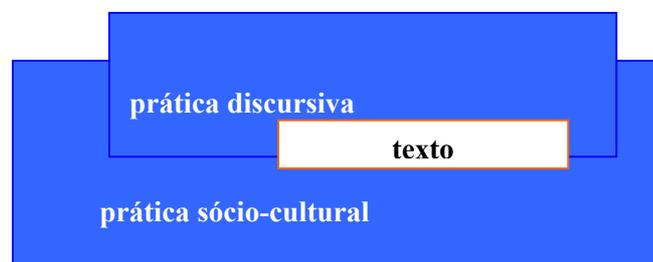


Figura 1: Modelo Tridimensional

Para Fairclough (1995a) a análise textual, em nível micro e macro, compreende três aspectos: texto, prática discursiva e prática sócio-cultural. Esses aspectos então caracterizam as três dimensões que constituem o modelo tridimensional de análise crítica do discurso por ele proposto. Segundo esse modelo, a análise da dimensão texto implica na investigação das propriedades do texto, como por exemplo, vocabulário, gramática, coesão e estrutura textual. Cada escolha feita em um texto, portanto, seja ela de vocabulário, como por exemplo, as

escolhas lexicais, metafóricas, etc, ou até mesmo as de gramática, como por exemplo, as estruturas sintáticas, tipos de verbos, voz ativa ou passiva, etc., acarretam outras escolhas comprometidas discursiva e ideologicamente. A dimensão prática sócio-cultural refere-se à investigação do evento discursivo, no caso desse estudo, a investigação da referida Lei 9790/99 em relação ao que está acontecendo no momento sócio, histórico e cultural em que estamos inseridos.

A dimensão do construto teórico de Fairclough (1995a), conhecida como prática discursiva, por fim, compreende a investigação e análise de quem produz, interpreta, distribui e consome o texto analisado. É essa a dimensão que une o texto a sua prática sócio-cultural. Concluindo, o discurso da Lei 9790/99, assim como quaisquer outros discursos, está inter-relacionado com as mais diversas relações sociais, sofrendo influências sob vários ângulos, como classe social, gênero, idade, etnia, ocupação, status econômico e intelectual, sofrendo influência por normas de instituições do tipo direito civil, mídia, entre outros.

Portanto, a análise dessas dimensões, i.e., texto, prática discursiva e prática sócio-cultural, permite que se investigue o discurso de formas a atender todas essas variáveis envolvidas nos processos sociais.

A seguir faremos algumas considerações sobre a gramática sistêmico-funcional de Halliday (1994).

2.5.2 Gramática Sistêmica Funcional

Para Halliday (1994), o processo social é constituído através da linguagem, ela permite, dentro de um sistema fechado de escolhas, a construção de significados que formam a nossa cultura. Para o autor, a linguagem, o texto e o contexto social coadjuvam no processo de significação de nossas experiências. A gramática sistêmica funcional de Halliday (1994) é

utilizada na análise crítica do discurso por ser um eficaz instrumental lingüístico para a análise de textos em relação aos seus contextos situacionais.

A gramática é tida como sistêmica por se referir à linguagem como um sistema semiótico, i.e., um sistema de codificação organizado em níveis de escolha. É também tida como funcional por sua relação com a atividade e função social. Então, podemos afirmar que, como instrumental lingüístico para análise crítica do discurso, sua principal contribuição é a de fornecer subsídios para o estudo das opções lexicogramaticais (vocabulário/gramática) em relação ao uso que se faz da língua para atingir determinados objetivos sociais.

O contexto situacional ao qual nos referimos acima é composto de três categorias: o campo (*field*) que trata do que será falado ou escrito, os objetivos próximos ou longínquos do texto; as relações interpessoais (*tenor*) que tratam da relação entre quem fala e quem escuta, ou entre escritor e leitor; e o modo (*mode*) que trata do tipo de texto que está sendo feito (BUTT, 1998 e HALLIDAY, 1978). Estas são as variáveis do contexto situacional do discurso, i.e., os fatores sociais que nos auxiliam a antecipar informações sobre os textos. Elas formam um construto teórico para representar um determinado contexto social como sendo o ambiente semiótico em que as pessoas constroem significados determinando suas opções ideacionais, interpessoais e textuais do sistema semântico, que por sua vez também estão relacionadas entre si.

Portanto, essas são as nuances extralingüísticas do texto que dão substância às palavras e aos padrões nos quais os escritores ou, no que se refere ao presente trabalho, os legisladores utilizam, consciente ou inconscientemente, para construir textos de vários tipos, como por exemplo, o nosso objeto em estudo, a referida Lei nº 9790/99. Dessa forma, a análise do contexto situacional em que se insere a Lei 9790/99 será, também, constituída conjuntamente pelos componentes campo, relação interpessoal e modo, conforme constará na análise da Lei 9790/99.

3 METODOLOGIA

Discutem-se, neste tópico, os procedimentos metodológicos que guiarão a pesquisa a partir do tema, do problema e dos objetivos. É necessário levar em conta que o conhecimento científico é sempre uma busca de articulação entre a teoria e a realidade empírica. Esta articulação se dá por meio de um fio condutor que é o método. Para Minayo (1993), é importante pensar que a metodologia é como articulação entre conteúdos, pensamentos e existência.

A metodologia ocupa um espaço central no interior das teorias e está sempre sendo referida por elas. É o caminho que se percorre para amearhar o conhecimento.

Na seqüência, apresenta-se a natureza e o tipo da pesquisa, a caracterização do estudo, o método de investigação, a perspectiva do estudo, as técnicas de coleta de dados e de tratamento dos dados e as limitações a que a pesquisa se conforma.

3.1 Tipo de Pesquisa

Este estudo se caracteriza como pesquisa aplicada, pois trata de fenômenos ligados à prática, já que a coleta e análise de dados buscam verificar como a base racional das organizações do terceiro setor é afetada pela sua base legal. Ainda, se esta base, face às condições de eficiência e de eficácia que permite às organizações do terceiro setor, legitima a dominação que se exerce neste tipo de organização.

A abordagem da pesquisa é qualitativa já que o universo a ser pesquisado não é quantificado, bem como não pode ser reduzido à operacionalização de variáveis (MINAYO, 1993; HAGUETTE, 1992 e GODOY, 1995). O conhecimento a ser obtido por meio deste projeto, de acordo com os pressupostos da pesquisa qualitativa, “não se reduz a um rol de

dados isolados, conectados por uma teoria explicativa; o sujeito observador é parte integrante do processo de conhecimento e interpreta os fenômenos, atribuindo-lhes um significado” (CHIZZOTTI, 1998, p. 79). A opção pela abordagem qualitativa deu-se, também, pela natureza e complexidade do tema, o nível de profundidade que o estudo requer e o tipo de observações, informações e análises necessárias para cumprir os objetivos propostos (RICHARDSON, 1989 e CHIZZOTTI, 1991).

Neste estudo, adota-se um enfoque exploratório e descritivo, segundo tipologia sugerida por Vergara (1998). O estudo exploratório tem como finalidade primordial desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias, para a formulação de abordagens posteriores. Isto porque o tema em questão é ainda pouco estudado nos meios acadêmicos. Ele também é exploratório, também, porque exigem do pesquisador a familiarização com a realidade investigada. Assim, “a investigação exploratória é realizada em área com pouco conhecimento acumulado e sistematizado” (VERGARA, 1998, p. 45).

Ainda, segundo Gil (1989), esta tipologia tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vista a torná-lo mais explícito. Pode-se dizer que ela tem como objetivo principal o aprimoramento de idéias ou a descoberta de intuições. O enfoque descritivo ocorre por se apresentar à realidade como ela é, sem preocupação com a sua modificação, trazendo um novo conhecimento a respeito do tema ao meio acadêmico (GIL, 1994; RICHARDSON, 1985; RUDIO, 1986 e SELLTIZ *et al.*, 1965).

O enfoque descritivo permite expor características de determinada população ou de determinado fenômeno (VERGARA, 1998). Ainda, segundo Gil (1994), a pesquisa descritiva tem como objetivo primordial a descrição das características de determinado fenômeno que, neste caso, se expressam por meio do estudo da eficiência e da eficácia frente a legislação do terceiro setor.

3.2 Caracterização da Pesquisa: Metodologia, Perspectiva de Análise e Modo de Investigação

Uma investigação se inicia “na fase exploratória da pesquisa, quando se interroga, preliminarmente, sobre o objeto, os pressupostos, as teorias pertinentes, a metodologia apropriada e as questões operacionais para levar a cabo o trabalho de campo” (MINAYO, 1994, p. 26). O delineamento exploratório servirá para elevar o conhecimento em torno de questões teóricas sobre o tema da pesquisa.

A intenção de utilizar a abordagem qualitativa, enquanto exercício de pesquisa, fez com que se adotasse a “*pesquisa documental*” como forma de estudo do tema. O exame de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que podem ser reexaminados, buscando-se novas interpretações ou interpretações complementares, constitui o que estamos denominando de pesquisa documental (GODOY, 1995).

Ela parte de questões ou de focos de interesses amplos, que vão se definindo a medida em que o estudo se desenvolve. A obtenção de dados se dá pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreendê-los, segundo as perspectivas da situação em estudo. Nesta pesquisa, a Lei sobre as organizações sem fins lucrativos se constitui no principal documento a ser investigado.

3.3 Métodos e Técnicas de Pesquisa: Técnicas para Coleta de Dados

Neste estudo serão coletados dados em fontes primárias e secundárias.

A coleta de dados primários será realizada por meio da obtenção de recursos bibliográficos e da legislação. Neste estudo também será utilizado o levantamento em fontes secundárias. Para tanto, serão utilizadas as técnicas de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. Na pesquisa documental três aspectos serão considerados: a escolha dos

documentos, o acesso a eles e sua análise. A escolha dos documentos se dará em função dos objetivos a que a pesquisa se propõe e das temáticas em discussão (GODOY, 1995).

O acesso a eles será feito por meio dos mecanismos requeridos em cada momento e em cada circunstância, respeitando as normas e os critérios de confiabilidade e credibilidade. Esta diversidade é benfazeja, pois, segundo Lakatos (1990, p. 162):

Nas investigações em geral, nunca se utiliza apenas um método ou uma técnica, e nem somente aqueles que se conhece, mas todos os que forem necessários ou apropriados para determinado caso. Na maioria das vezes, há uma combinação de dois ou mais deles, usados concomitantemente.

A pesquisa documental a que serão submetidos os dados utilizará também a análise de discurso do texto da legislação. Para tanto, será feita uma análise do discurso manifesto, latente e de inferência da Lei 9790/99. Trata-se, portanto, de uma combinação da análise de discurso e da análise jurídica. Não se pode deixar de referenciar esta última, uma vez que o texto da Lei, objeto deste estudo, requer do pesquisador conhecimento do vocabulário do direito. Seguindo estas duas técnicas de análise, ficará evidente se a legislação em estudo proporciona os necessários meios para que as organizações do terceiro setor sejam eficientes e eficazes, segundo normas de racionalidade.

Complementando, se elas, face ao suporte legal que esta legislação lhes proporciona, podem legitimamente exercer a dominação com a base legal-racional a que se refere Weber (1944). A análise do discurso tem como foco o processo no qual a linguagem é utilizada em algum contexto para exprimir intenção. Especificamente, nesta pesquisa, a análise do discurso será utilizada para o levantamento de dados do conteúdo da Lei 9790/99, a partir da verificação textual e lingüística dessa Lei. A análise do discurso a ser utilizada nesta pesquisa seguirá a orientação oferecida por Fairclough (1989) e Halliday (1994), tanto para verificação textual da Lei quanto para a sua apropriação lingüística.

A importância destes autores para esta pesquisa está relacionada com o entendimento que eles oferecem sobre a sociedade em que vivermos. Também, são importantes porque proporcionam os meios para levantamento e análise de dados (análise do discurso) que permitem demonstrar como a linguagem, sob qualquer forma, está repleta das relações de poder que ocorrem na sociedade. Não se pode perder de vista que estas relações interferem na eficiência e na eficácia das organizações, sejam elas públicas, empresariais ou do terceiro setor. No caso desta pesquisa, por meio da análise do discurso, será possível verificar como a Lei 9790/99 limita ou estimula as ações das organizações do terceiro setor.

Deve-se acrescentar, ainda, que o interesse nas propriedades do texto terá que levar em conta os processos sócio-cognitivos da produção e interpretação do texto legal, bem como as práticas sociais, onde se aplica a Lei sob investigação. Os parâmetros do contexto de situação que poderão ser utilizados no levantamento e na análise dos dados desta pesquisa podem alcançar o que está escrito, em termos de objetivos próximos e longínquos; a relação entre quem escreve e quem lê e, o modo ou tipo de texto que se está analisando. Na parte sobre análise dos dados outros comentários serão desenvolvidos sobre este assunto.

3.4 Tratamento, Análise e Interpretação dos Dados

A análise dos dados obtidos nesta pesquisa ocorrerá concomitantemente, para possibilitar o ir e vir da coleta para a análise e da análise para a coleta de dados. Essa simultaneidade permitirá a flexibilidade característica da metodologia qualitativa, como já foi comentado acima. No decorrer do processo de análise, serão procuradas as respostas às perguntas da pesquisa formuladas neste estudo, sem deixar de ter consciência de que as “respostas” obtidas na investigação são aproximações da realidade pesquisada (TRIVIÑOS, 1987 e MINAYO, 1995), conforme será discutido no item sobre as limitações desta pesquisa.

Também, é importante lembrar que a análise e interpretação dos dados correlacionam-se com a base teórica, já que as técnicas para coleta de dados adquirem seu valor mediante o apoio de determinado referencial teórico. Assim, a revisão bibliográfica partirá de leitura exploratória, seletiva, reflexiva e interpretativa dos principais estudiosos do tema deste trabalho. A análise e a interpretação dos dados receberão tratamento qualitativo, com auxílio da triangulação dos dados, da técnica da análise jurídica e da análise de discurso, que Bardin (*apud* TRIVIÑOS, 1987), define como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, obter indicadores quantitativos ou não, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção das mensagens. A análise do discurso tomará por referência tanto o conteúdo manifesto, quanto o latente da Lei, trabalhando, portanto, com o conceito de inferência.

Na análise do discurso será levada a efeito a análise textual, considerando-se especificamente o significado da Lei e os seus requisitos e obrigações formais para qualificar pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos. É importante esclarecer que o sentido de obrigação está presente na Lei, em seus artigos de 1 a 5 e de 11 a 18. Estes serão os artigos sob os quais mais incidirá o interesse da análise para interpretação dos dados obtidos. A análise e interpretação dos dados, é de destacar, será facilitada pela organização da Lei, já que ela está estruturada sob a forma de artigos, parágrafos e incisos. Este fato permitirá que se ordenem os dados de maneira a facilitar as correlações que se fizerem necessárias.

Neste ponto, é necessário deixar claro que esta pesquisa não é quantitativa, mesmo que a análise do discurso, eventualmente, venha a exigir que se estabeleça alguma somatória de verbetes ou termos iguais e se faça uma média do número de vezes em que cada uma delas se faz presente no texto da Lei. Além desta somatória e média, nesta pesquisa não se fará uso da

estatística, sob a forma de moda ou mediana, desvio padrão ou outra técnica estatística, seja ela qual for.

Os dados identificados na análise do discurso serão correlacionados com os critérios de eficiência e eficácia identificados na pesquisa de Franson (2001). Esta correlação ensejará conclusões a cerca do texto e conteúdo da Lei 9799/99, evidenciando se ela permite ou não que os meios mais adequados (eficiência) sejam utilizados, pelas organizações do terceiro setor, para atingir os fins (eficácia) a que se propõem. Em outras palavras, esta correlação evidenciará se a Lei 9790/99 proporciona os meios racionais (eficiência e eficácia) para que a dominação que se exerce nas organizações do terceiro setor seja realizada com legitimidade.

A seguir apresentam-se as limitações a que esteve sujeita a pesquisa.

3.5 Limitações da Pesquisa

Esta pesquisa adentra um campo em que muitos tentam identificar conceitos e estabelecer a definição precisa sobre o que são as organizações do terceiro setor. Muito se tem escrito sobre este assunto, porém pouco estes estudos têm contribuído para elucidar este fenômeno político/social e econômico. A presente pesquisa se ressentida dessa definição e desses conceitos, havendo necessidade, muitas vezes, de utilizar entendimentos amplos que pecam por falta de precisão. Assim, quando os dados forem comparados com a base teórica para efeito de análise, em muitos momentos ela deverá referenciar mais as generalidades do que as particularidades do fenômeno das organizações do terceiro setor. Nestes momentos não haverá falta de foco, apenas se vive a limitação expressa pelo próprio conceito dessas organizações.

A pesquisa trata das questões ligadas à eficiência e à eficácia das organizações do terceiro setor, por isto mesmo, a pesquisa se limita ao entendimento apenas destes fenômenos.

Qualquer inferência a partir delas se reveste sempre de caráter meramente exploratório. Deve-se levar em conta, também, o caráter novo do tema em espaços de produção de bens e serviços do terceiro setor, daí porque não se deve confundir as questões de eficiência e eficácia que ocorrem nestes espaços com aqueles que se fazem presentes nas organizações formais.

Usualmente, as pesquisas em administração têm trabalho de campo realizado junto às organizações. Neste caso, a pesquisa de campo é realizada pela obtenção de documentos para a qual a base teórica não é suficiente. Portanto, esta não é uma pesquisa direcionada para um fenômeno em curso. Ela apenas analisa uma Lei, extraindo dela argumentos que auxiliem na investigação do quanto ela permite que as organizações tenham uma base racional de eficiência e eficácia.

Deve-se acrescentar, também, às limitações da pesquisa, as técnicas da análise do discurso, uma vez que sua aplicação sempre permitirá descobrir algo novo. Em outras palavras, cada vez que se analisar novamente o discurso é possível descobrir por meio de novos ângulos novos significados. Como esta pesquisa só visa descobrir elementos ligados ao conceito de eficiência e eficácia, a análise do discurso terá aplicabilidade restrita sobre o discurso. Também é necessário chamar a atenção para o fato de que a análise do discurso é um método que encontra muitas limitações na própria subjetividade da linguagem, fato presente nos resultados da pesquisa em análise.

A parte que se segue trata da análise dos dados que foram levantados.

4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

No capítulo anterior se delineou o procedimento de pesquisa. Ficou evidente que a coleta dos dados toma como base a Lei 9790/99, nos seus artigos de 1 a 5 e 11 a 18. Essa coleta utiliza técnicas da análise crítica do discurso, permitindo que, ao longo dessa análise, se evidencie se a Lei, objeto da pesquisa, permite que as organizações sem fins lucrativos, aqui entendidas as do terceiro setor, sejam eficientes e eficazes. A seguir se aplica a análise crítica do discurso à Lei 9790/99.

4.1 Análise do Contexto Situacional da Lei nº 9790/99

A Lei 9790/99, estabelecida em 23 de março de 1999, dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), e institui o Termo de Parceria. Essa Lei foi criada como resultado de um trabalho de parceria efetuado entre as organizações da sociedade civil, o Governo Federal e o Congresso Nacional, articulado pelo Conselho da Comunidade Solidária. A Lei 9790/99 surge após a elaboração de um projeto de lei e após vários debates e negociações com todos os partidos políticos.

Foram os consensos a que chegaram todos os participantes durante esse processo de debates e negociações sobre a reformulação desse marco legal do Terceiro Setor que forneceram os princípios e a concepção da nova Lei. As maiores dificuldades encontradas para a criação dessa lei foram as de acesso à qualificação que estabelecesse o reconhecimento institucional das organizações da sociedade civil. Isso decorreu, primordialmente, pelo excesso de burocracia e pelo não reconhecimento legal de vários tipos de organizações. Hoje, o principal objetivo da Lei 9790/99 é o de fortalecer o Terceiro Setor, ou seja, garantir que

organizações nas diversas áreas, incluindo as da saúde, educação e assistência social gerem projetos, assumam responsabilidades, empreendam iniciativas e mobilizem pessoas e recursos necessários ao desenvolvimento social do País.

Ao possibilitar o rompimento de velhas amarras regulatórias, a nova Lei aprovada estimula o investimento em capital social. Portanto, antes dessa lei, o setor não lucrativo com fins públicos não encontrava amparo adequado no arcabouço jurídico e sua relação com o Estado era pautada ou pela lógica do setor estatal ou do setor privado.

CAMPO (*Field*) da Lei 9790\99 - aponta e descreve uma recente legislação. Informa a respeito de procedimentos da lei. Ela coloca as regras, como o Termo de Parceria, por exemplo, para aqueles que as operam. Ela também delimita critérios a serem seguidos para alcançar uma eficaz, eficiente e efetiva organização do terceiro setor, em termos de isenção e subvenção de taxas e impostos.

RELAÇÃO INTERPESSOAL (*Tenor*) - Agente de transação; escritor, especialista (Legislador) ao leitor (juristas). O Legislador tem a autoridade e legitimidade concedida pelos cidadãos para elaborar uma lei na qual provenha uma racionalização no procedimento de transformar e regulamentar alguma organização para que possa ser contemplada pela lei das OSCIP. É intenção de o legislador minimizar a idéia de que as organizações do terceiro setor no Brasil utilizam mecanismos legais para obtenção de isenções de qualquer tipo. É através dos critérios de eficiência, eficácia e efetividade que o legislador o faz, no entanto a lei ainda é ineficiente para coibir estas práticas.

MODOS (*Mode*) - A linguagem nessa lei tem um papel constitutivo, caracteriza-se por ser uma linguagem formal e gráfica, típica do discurso forense. É uma escrita persuasiva a ser lida em silêncio ou em voz alta em uma corte ou em um ato público (todos podem ter acesso ao texto publicado).

Após a análise da Lei nº 9790\99 com base no contexto situacional de Halliday (1994), prosseguiremos com a explicação da análise de transitividade.

Segundo Halliday (1973), a oração representa a unidade mínima para a análise lexicogramatical, sendo que o componente semântico ideacional é criado através da categoria de transitividade. È através dessa função que o falante da língua manifesta sua experiência do mundo. È a expressão do conteúdo, da representação da experiência humana.

Nesse trabalho, por exemplo, utilizaremos a categoria de transitividade para investigar os tipos de processos, os participantes e as circunstâncias de cada oração contida na Lei 9790\99. Dessa forma, os verbos contidos nas orações da Lei 9790\99 serão caracterizados de acordo com os principais processos propostos por Halliday (1994), i.e., processos materiais, os quais se referem a verbos de ação, eles descrevem ações reais, concretas e tangíveis, como por exemplo, adotar, dar, realizar, etc.(ex.: ‘Os legisladores formulam as leis’); processos mentais, os quais Halliday (1994) divide em três classes: cognição (verbos de pensamento, conhecimento, entendimento, como por exemplo, ‘Eu não sabia da existência da lei 9790/99’); ou verbos de afeição (verbos de sentimento, e.g., ‘Eu gosto da lei 9790/99’); e verbos de percepção (como os verbos de audição e visão, e.g. ‘Simon ouviu a respeito da lei 9790/99 no noticiário’); processos comportamentais, que são considerados por Halliday (1994) como ações que devem ser vivenciadas por indivíduos conscientes (minha tradução).

Esses são os processos de comportamento fisiológico e psicológico, como por exemplo: vigiar, cuidar, provar, fungar, encarar, malhar, sonhar, respirar, sorrir, rir, tossir, etc (e.g. ‘Devemos encarar nossos direitos legais’). Já os processos verbais são aqueles de ações verbais, como os verbos do falar e seus vários sinônimos, e.g., dizer, solicitar, pedir, etc (e.g. ‘Ele disse que a lei 9790/99 começou a vigorar em 23 de março de 1999’); processos existenciais são processos sobre o estado de ser, e.g., existir, ocorrer, aparecer, etc (e.g. ‘Existe uma lei que rege as Organizações Sociais sem fins lucrativos’). Por último, os

processos relacionais, que por sua vez, concedem atributos e posse, como por exemplo, os verbos ser, estar, parecer, etc, esses são também conhecidos como verbos de ligação.

Convém mencionar aqui também que o que difere o processo existencial do relacional é que nos processos existenciais simplesmente se afirma que as coisas existem no mundo, e.g. ‘Existem, alternativas de escolha de acordo com a lei 9790/99’, já nos processos relacionais é afirmado que as coisas existem em relação á outras coisas, como por exemplo, ‘A lei 9790/99 é de grande importância para a sociedade em geral’. Nesse caso, a lei 9790/99 não possui somente a qualidade de existir no mundo, mas possui um atributo em relação á uma outra coisa, que neste exemplo, é a sociedade em geral.

Esse constitui o sistema de transitividade proposto por Halliday (1994), em sua gramática funcional, juntamente com seus vários tipos de processos. O sistema de transitividade, como já mencionamos anteriormente, é um sistema que, de acordo com Halliday (1994), permite aos falantes fazerem escolhas ao utilizarem a língua para representarem a realidade (para informações mais detalhadas acerca do sistema de transitividade ver Eggins, 1996 e Butt, 1998).

A seguir prosseguiremos com o desenvolvimento da análise da transitividade da Lei 9790\99, segundo Halliday (1994).

4.2 Análise da Transitividade da Lei nº 9790\99.

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

Capítulo 1

Da qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

Art. 1º Podem qualificar-se como [Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público]

Processo relacional

Identificado

[as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos], [desde que os respectivos

Identificador

circunstancia

objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta lei.]

Processo material meta Processo material Actor/Agent

§1º Para os efeitos desta lei, [considera-se] sem fins lucrativos [a pessoa jurídica de direito

Circunstância

Processo relacional

atributo

Portador

privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores,

empregados ou doadores eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos,

bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício

de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto

social.]

§ 2º [A outorga da qualificação prevista neste artigo] [é] [ato vinculado ao cumprimento

Portador

Processo relacional

Atributo

dos requisitos instituídos por esta lei.]

Art. 2º Não [são] [passíveis de qualificação como Organizações da Sociedade Civil de

Processo relacional

Atributo

Interesse Público], [ainda que se dediquem de qualquer forma às atividades descritas no

Circunstância

Art. 3º desta Lei]:

I – as sociedades comerciais;

II – os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional;

III – as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais;

IV - as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações;

V – as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios;

VI - as entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados;

VII - as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras;

VIII - as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras;

IX - as organizações sociais;

X - as cooperativas,

XI - as fundações públicas,

XII - as fundações, sociedades civis ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas.

XIII - as organizações creditícias que tenham quaisquer tipos de vinculação com o sistema financeiro nacional a que se refere o art. 192 da Constituição Federal.

Portador

Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, (observado em qualquer caso o princípio da

Meta

universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das organizações), (somente)

Circunstância

será conferida [às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos

Processo material

Beneficiário

sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

I – promoção da assistência social;

II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;

III – promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta lei;

IV – promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

V - promoção da segurança alimentar e nutricional;

VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;

VII – promoção do voluntariado;

VIII – promoção do desenvolvimento econômico e social e combate a pobreza;

IX - experimentação, não lucrativa , de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;

X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;

XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;

XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, (a dedicação às atividades nele

Circunstância

Actor/Agente

Previstas) configura-se (mediante a execução direta de projetos, programas,

Processo material

Meta

planos de ação correlatas, por meio da doação de recursos físicos,

humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários

de apoio a outras organizações sem fins lucrativos)

e a órgãos do setor público que atuem (em áreas afins.)

Actor/Agente

Processo material

Circunstância

Art. 4º [Atendido o disposto no art. 3º], exige-se ainda, para qualificarem-se como

Circunstância

Processo material

Circunstância

Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, [que as pessoas jurídicas interessadas

Meta

sejam regidas por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre :

I – a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência;

II – a adoção de práticas de gestão administrativas, necessárias e suficientes a coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório;

III – a constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil, e sobre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os organismos superiores da entidade;

IV – a previsão de que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social da extinta;

V- a previsão de que, na hipótese de a pessoa jurídica perder a qualificação instituída por esta lei, o respectivo acervo patrimonial disponível, adquirido com recursos públicos durante o período que perdurou aquela qualificação, será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos da lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social;

VI- a possibilidade de se instituir remuneração para os dirigentes da entidade que atuem efetivamente na gestão executiva e para aqueles que ela prestam serviços específicos, respeitados, em ambos os casos, os valores praticados pelo mercado, na região correspondente a sua área de atuação;

VII- as normas de prestação de contas a serem observadas pela entidade, que determinarão, no mínimo:

a) a observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade;

b) que se dê publicidade por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade,

incluindo-se as certidões negativas de débito junto ao INSS e ao FGTS, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão;

- c) a realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes se for o caso, da aplicação dos eventuais recursos objeto do termo de parceria conforme previsto em regulamento;
- d) a prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos pelas organizações da Sociedade Civil de Interesse Público será feita conforme determina o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.]

Art. 5º (Cumpridos os requisitos dos arts. 3º e 4º desta Lei), [a pessoa jurídica de direito

Circunstância

Actor/Agente

privado sem fins lucrativos, interessada em obter a qualificação instituída por esta lei],

(deverá formular) [requerimento escrito (ao Ministério da Justiça), instruído com cópias

Processo material

Meta

Circunstância

Cont. Meta

autenticadas dos seguintes documentos;

I – estatuto registrado em cartório;

II - ata de eleição de sua atual diretoria;

III - balanço patrimonial e demonstração do resultado do exercício;

IV - declaração de isenção do imposto de renda;

V - inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes].

Art. 6º Recebido o requerimento previsto no artigo anterior, o Ministério da Justiça decidirá, no prazo de trinta dias, deferindo ou não o pedido.

§ 1º No caso de deferimento, o Ministério da Justiça emitirá, no prazo de quinze dias da decisão, certificado de qualificação da requerente como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

§ 2º Indeferido o pedido, o Ministério da Justiça, no prazo do § 1º, dará ciência da decisão, mediante publicação no Diário Oficial.

§ 3º O pedido de qualificação somente será indeferido quando:

- I- a requerente enquadrar-se nas hipóteses previstas no art. 2º desta Lei;
- II- a requerente não atender aos requisitos descritos nos arts. 3º e 4º desta Lei;
- III- a documentação apresentada estiver incompleta.

Art. 7º Perde-se a qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, a pedido ou mediante decisão proferida em processo administrativo ou judicial, de iniciativa popular ou do Ministério Público, no qual serão asseguradas, amplas defesas e o devido contraditório.

Art. 8º Vedado o anonimato, e desde que amparado por fundadas evidências de erro ou fraude, qualquer cidadão, respeitadas as prerrogativas do Ministério Público, é parte legítima para requerer, judicial ou administrativamente, a perda da qualificação instituída por esta Lei.

Capítulo II da Lei

Do Termo de Parceria

Art. 9º Fica instituído o Termo de Parceria, assim considerado o instrumento passível de ser firmado entre o poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previsto no art. 3º desta Lei.

Art. 10. O Termo de Parceria firmado de comum acordo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias.

§ 1º A celebração do Termo de Parceria será precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, nos respectivos níveis de governo.

§ 2º São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:

I – a do objeto; que conterà a especificação do programa de trabalho proposto pela Organização da sociedade Civil de interesse publico;

II – a de estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma;

III- a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados mediante indicadores de resultados;

IV- a de previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento, estipulando item por item as categorias contábeis usadas pela organização e o detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos, com recursos oriundos ou vinculados ao termo de parceria, a seus diretores, empregados e consultores;

V - a que estabelece as obrigações da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, entre as quais a de apresentar ao Poder Público, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados, independente das previsões mencionadas no inciso IV;

VI - a de publicação, na imprensa oficial do Município, do Estado ou da União conforme o alcance das atividades celebradas entre o órgão parceiro e a Organização da sociedade Civil de Interesse Publico, de extrato do Termo de Parceria e de demonstrativo da sua execução física e financeira, conforme o modelo simplificado estabelecido no regulamento desta Lei, contendo os dados principais da documentação obrigatória do inciso V, sob pena da não liberação dos recursos previstos no Termo da Parceria.

Art. 11. A execução do objeto do Termo de Parceria [será acompanhada e

Meta	Processos
<p><u>Fiscalizada]</u> (por órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à materiais</p>	<p>Actors/Agentes</p>
<p><u>atividade fomentada, e pelos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, em cada nível de governo.)</u></p>	

§ 1º Os resultados atingidos com a execução do Termo de Parceria [devem

Meta

ser analisados] (por comissão de avaliação, composta de comum acordo entre o

Processo material

Actor/Agente

órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.)

§ 2º A comissão (encaminhará) [à autoridade competente] relatório

Actor/Agente

Processo material

Beneficiário

conclusivo sobre a avaliação procedida.

Meta

§ 3º [Os Termos de Parceria destinados ao fomento de atividades nas

Meta

áreas de que trata esta Lei] (estarão sujeitos) [aos mecanismos de controle social

Processo material

Actor/Agente

previstos na legislação].

Art. 12. Os responsáveis pela fiscalização do Termo de Parceria, (ao tomarem

Actors/Agentes

conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou

Circunstância

bens de origem pública pela organização parceira), (darão) (imediata ciência ao

Processo material

Meta

Tribunal de Contas respectivo e ao Ministério Público sob pena de responsabilidade

Beneficiário

solidária.)

Art. 13. Sem prejuízo da medida a que se refere o art. 12 desta Lei, havendo

Circunstância

Processo existencial

indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, (os

Existente

responsáveis pela fiscalização) [representarão] ao Ministério Público, à (Advocacia

Actors/Agentes

Processo material

Paciente

Actor/Agente

Geral da União), para que requeiram (ao juízo competente) {a decretação da

Processo material

Paciente

indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos bens dos seus dirigentes,

Meta

bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou

causado dano ao patrimônio público, além de outras medidas consubstanciadas na

Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e na Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de

1990.}

§ 1º O pedido de seqüestro (será processado) (de acordo com o

Meta

Processo material

Circunstância

disposto nos arts. 822 e 825 do Código de processo Civil.)

§ 2º Quando for o caso, (o pedido) incluirá [a investigação, o

Circunstância

Agente

Processo material

exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações mantidas pelo

Metas

demandado no País e no exterior], (nos termos da lei e dos tratados internacionais).

Circunstância

§ 3º Até o término da ação, [o Poder Público] (permanecerá) como

Circunstância Portador Processo relacional

depositário e gestor dos bens e valores seqüestrados ou indisponíveis e (velará) pela

Atributo

Processo material

[continuidade das atividades sociais da organização parceira.]

Meta

Art. 14. (A organização parceira) [fará publicar] {no prazo máximo de trinta dias,

Actor/Agente Processo material Circunstância

contados da assinatura do Termo de Parceria}, (regulamento próprio contendo os

Meta

procedimentos) que (adotará) (para a contratação de obras e serviços, bem como

Processo material

Meta

para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público,)

[observados os princípios estabelecidos no inciso I do art. 4 desta Lei.]

Circunstância

Art. 15. Caso a organização adquira bem imóvel com recursos provenientes da

Circunstância

celebração do Termo de Parceria, [este] (será gravado) com cláusula de

Actor/Agente Processo material Meta

inalienabilidade.

Capítulo III

Das disposições finais e transitórias

Art. 16. [É vedada] (as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil

Processo material

Actor/Agente

de Interesse Público) {a participação em campanhas de interesse político partidário

Meta

ou eleitorais}, (sob quaisquer meios ou formas.)

Circunstância

Art. 17. O Ministério da Justiça (permitirá), mediante requerimento dos interessados, [livre

Actor/Agente **Processo Material**

Circunstância

acesso público a todas as informações pertinentes às Organizações da Sociedade

Meta

Civil de Interesse Público.]

Art. 18. (As pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, qualificadas com base

Identificador

em outros diplomas legais), [poderão qualificar-se] como Organizações da

Processo relacional

Sociedade Civil de Interesse Público], {desde que atendidos os requisitos para tanto

Identificado

Circunstância

Exigidos} (sendo)- (lhes) {assegurada a manutenção simultânea dessas

Processo relacional **Portadores**

Atributo

qualificações}, (até dois anos contados da data de vigência desta Lei.)

Circunstância

§ 1º (Findo o prazo de dois anos), {a pessoa jurídica interessada em manter

Circunstância

Actor/Agente

a qualificação prevista nesta Lei (deverá {por ela} optar), (fato) que (implicará) {a

Processo Material Extensão

Actor/

Processo material

Agente

renúncia automática de suas qualificações anteriores.}

Meta

§ 2º (Caso não seja a opção prevista no parágrafo anterior), {a pessoa

Circunstância

jurídica} (perderá) automaticamente (a qualificação obtida nos termos desta Lei.)

Actor/Agente

Processo material

Circunstância

Meta

Art. 19. O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de trinta dias.

Art. 20. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

5 CONCLUSÕES E RESULTADOS DA ANÁLISE LINGÜÍSTICA

Nº Processos Existenciais	Nº Processos Materiais	Nº Processos Relacionais	Nº total de Processos Encontrados
01	26	07	34
Verbos Encontrados	Verbos Encontrados	Verbos Encontrados	
Haver	Atender Representar Instituir Requerer Conferir Processar Configurar Incluir Atuar Velar Formular Publicar Acompanhar Adotar Fiscalizar Gravar Analisar Vedar Encaminhar Permitir Sujeitar Optar Exigir Dar Implicar Perder	Qualificar (2x) Considerar Ser (3x) Permanecer	

Tendo concluído a investigação dos processos de transitividade, partiremos para a discussão da análise e conclusões. Há muito se procura estimular o crescimento do Terceiro Setor através de um arcabouço legal que reconheça o caráter público de organizações informais da sociedade civil, e que facilite a colaborações entre essas organizações e o Estado, com o intuito de possibilitar a mudança das políticas públicas governamentais para que elas se transformem em políticas públicas de parceria entre Estado e Sociedade Civil, de sorte a incorporar as organizações de cidadãos em todos os níveis, desde sua elaboração até sua fiscalização.

A nova Lei 9790/99, como é conhecida, visa estimular o crescimento do Terceiro Setor, ou seja, fortalecer a Sociedade Civil e investir no chamado ‘Capital Social’. Ela é considerada nova, pois, ao contrário do que havia anteriormente, simplificaram-se os procedimentos para reconhecer institucionalmente as entidades da sociedade como as OSCIP. E com isso, também buscaram reduzir os custos operacionais e agilizar os procedimentos para reconhecimento institucional e para potencializar a realização de parcerias com o governo. Tudo isso foi elaborado com base em critérios de eficácia e eficiência, além de mecanismos mais coerentes de responsabilização.

Entretanto, ainda nos resta uma pergunta a ser discutida: ‘A Lei 9790/99, conhecida como “a nova Lei do Terceiro Setor”, realmente permite ou não, que os meios mais adequados (eficiência) sejam utilizados, pelas organizações do terceiro setor, para atingir os fins (eficácia) a que se propõem?’. Para respondermos adequadamente a esta pergunta, consideremos, por exemplo, as seguintes orações, i.e., como os processos sociais de institucionalização das OCIPS e o Termo de Parceria são realizados e representados lingüisticamente.

É vedada à entidade qualificada como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público a participação em campanhas de interesse político-partidário ou eleitorais, sob quaisquer meios ou formas. Nesta oração fica regulamentado que o Estado estabelece que é proibida a participação das OCIPS em campanhas político-partidárias. Poderíamos questionar até que ponto a não participação em uma prática social, como por exemplo, a participação das OCIPS em campanhas de interesse político-partidário (realizado lingüisticamente pelo processo material ‘È vedado’) é considerado eficaz uma vez que essa prática poderia gerar capital para as OCIPS, o que eventualmente tornaria essas organizações mais eficazes.

Não obstante isso, poderíamos considerar também a seguinte oração do Art. 4º da mesma Lei, onde diz: Atendido o disposto no art. 3º, exige-se ainda, para qualificarem-se como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, que as pessoas jurídicas interessadas sejam regidas por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre:

I – a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência;

II – a adoção de práticas de gestão administrativas, necessárias e suficientes a coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório;

III – a constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil, e sobre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os organismos superiores da entidade;

IV – a previsão de que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social da extinta;

VIII- a previsão de que, na hipótese de a pessoa jurídica perder a qualificação instituída por esta lei, o respectivo acervo patrimonial disponível, adquirido com recursos públicos durante o período que perdurou aquela qualificação, será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos da lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social;

IX- a possibilidade de se instituir remuneração para os dirigentes da entidade que atuem efetivamente na gestão executiva e para aqueles que ela prestam serviços específicos, respeitados, em ambos os casos, os valores praticados pelo mercado, na região correspondente a sua área de atuação;

X- as normas de prestação de contas a serem observadas pela entidade, que determinarão, no mínimo:

- a) a observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade;
- b) que se dê publicidade por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade, incluindo-se as certidões negativas de débito junto ao INSS e ao FGTS, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão;
- c) a realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes se for o caso, da aplicação dos eventuais recursos objeto do termo de parceria conforme previsto em regulamento;
- d) a prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos pelas organizações da Sociedade Civil de Interesse Público será feita conforme determina o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.}

Nesta oração encontramos um processo ao qual Fairclough (1992a) denomina de ‘*processo de passivização*’ do agente, i.e., algo é exigido por alguém, entretanto esse alguém não está explícito para o público leitor. Ao ler-se o processo material ‘exige-se’ sabemos que algo é concretamente exigido da *Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, i.e., que as pessoas jurídicas interessadas sejam regidas por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre...*, nos resta, entretanto, saber exatamente quem exige. Nesse caso o ‘ESTADO’ é quem exige, mas ele não está explícito como participante desse processo social de acordo com o que temos descrito nessa Lei.

Da mesma forma, evidencia-se esse processo na seguinte oração: *as pessoas jurídicas interessadas sejam regidas por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre...*, ou seja, o processo material realizado por ‘sejam regidas’ indica que algo foi criado por alguém e

isso irá guiar as OCIPS. Nesse exemplo, novamente o Estado é quem irá atuar concretamente através de Estatutos que irão reger e controlar as organizações, entretanto esse agente – o ‘ESTADO’ - não ficou explícito para o leitor.

Poderíamos, a partir dessas duas orações, novamente questionar esse processo social na tentativa de responder nossas perguntas anteriores, como de fato a Lei 9790/99 permite ou não que as organizações do terceiro setor sejam eficientes e eficazes? Ao lermos as metas, ou seja, tudo o que é exigido para que as OCIPS sejam reconhecidas institucionalmente de acordo com a Lei (ver acima), precisamos reconhecer que há uma cultura estatista que predomina no aparelho do Estado e que cria obstáculos burocráticos para que tal prática social seja dificultada (realizado nessa oração pelos processos ‘exigir’ ‘reger’), ou seja, quanto mais complicado for o processo de institucionalização das OCIPS mais o Estado exercerá seu controle, i.e., haverá a reprodução da prática atual, uma em que os dirigentes governamentais ainda acreditam que o Estado detém por direito o monopólio do público e que deverá perpetuar assim.

Pouco se põe fé, entretanto, que a sociedade contemporânea mudou. O Estado ainda reluta em manter uma ideologia ultrapassada, porém já não é mais só Estado e Mercado, somos uma sociedade. Portanto, há a necessidade de investir mais no capital social e não dificultar seu desenvolvimento, só dessa forma o Terceiro Setor poderá vir a se tornar cada vez mais eficaz. No art. 11º, a oração *A execução do objeto do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada por órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade fomentada e pelos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, em cada nível de governo...*, contribui para evidenciar a ação controladora do Estado também em instituir o Termo de parceria das OCIPS.

Essa prática é realizada linguisticamente pelos processos materiais ‘acompanhar e fiscalizar’, processos concretos da ação de acompanhamento e de fiscalização dos Termos de

Parceria que o Estado exerce através dos órgãos competentes. Entretanto, a sociedade civil entende que o público não é monopólio do Estado. Para ela existem políticas públicas e ações públicas que não devam ser feitas pelo Estado. Uma das grandes razões para tanto, é que para ela o olhar público da sociedade civil é capaz de detectar problemas e identificar vantagens colaborativas e descobrir soluções inovadoras onde o Estado jamais poderá nem deverá a intervir.

Então, ao considerarmos novamente a nossa pergunta, entender-se-á que, em termos de eficiência, a ação pública da sociedade civil é capaz de mobilizar recursos, tomar iniciativas, promover parcerias em prol do desenvolvimento humano sustentável, de uma forma que o Estado jamais poderá fazê-lo. Por exemplo, de acordo com o Instituto Takano, os recursos que transitam na base da sociedade, computáveis como gastos operacionais das entidades sem fins lucrativos – que atingiram no Brasil, na metade do da década passada, a cifra de quase 11 bilhões de reais – nunca poderão compor a receita fiscal do Estado, mas poderão ser conduzidos para projetos de interesse público, alavancando a capacidade de desenvolvimento do País.

A situação do Brasil, entretanto, ainda é muito modesta se comparada à média internacional (1,5% contra 4,7% do PIB). Se o Brasil se igualasse à média internacional nesse campo, multiplicando por três o montante dos recursos mobilizados pelo Terceiro Setor, seria possível ultrapassar a marca dos 30 bilhões de reais. Se a isso fossem somados os recursos provenientes do trabalho voluntário e das múltiplas iniciativas dos cidadãos, o resultado final seria fantástico. Ora, a capacidade de arrecadar do Estado é limitada pelo tamanho e pela capacidade de contribuição da base tributável. Logo, se os recursos provenientes dos tributos são insuficientes, parece óbvio que o país – não apenas o Estado, mas a sociedade brasileira como um todo – deve lançar mão de outros mecanismos capazes de impulsionar o seu desenvolvimento.

A Lei 9790/99 contribuiu neste sentido, porém, como fica demonstrado neste documento, ainda falta muito para que a dominação que se exerce nas organizações sem fins lucrativos, aqui entendidas as do terceiro setor, possa vir a ser legítima. Em outros termos, para que essas organizações possam vir a ser eficientes e eficazes, segundo as necessidades que a sociedade delas demanda.

REFERÊNCIAS

- ARENDT, H. **The human condition**. Chicago: University of Chicago, 1958.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.
- BOBBIO, N. **Teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- BRUNEY, P. *et al.* **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Francisco Alves, 1995.
- BUTT, D. **Using functional grammar: an exploration guide**. Sydney: NCELTR, 1998.
- CAMPOS, E. **Sociologia da burocracia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- CHANLAT, J. F. **O indivíduo na organização: dimensões esquecidas**. São Paulo: Atlas, 1992.
- CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1991.
- DICIONÁRIO de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: FGV, 1986.
- DRUCKER, P. **Administração de organizações sem fins lucrativos: princípios e práticas**. 4. ed. São Paulo: Pioneira, 1997.
- EGGINS, S. **An introduction to systemic functional linguistics**. London: Pinter, 1994.
- ETZIONI, A. **Organizações complexas**. São Paulo: Pioneira, 1980.
- FAIRCLOUGH, N. **Language and power**. London: Longman, 1989.
- _____. **Critical discourse analysis: the critical study of Language**. London: Longman, 1995a.
- FERRARI, A.T. **Metodologia de pesquisa científica**. São Paulo: McGrall-Hill, 1982.
- FERREIRA, A. B. H. **Dicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996.
- FOUCAULT, M. **The subject and power**. Afterword: Dreyfus and Rabinow, 1982.
- FRANKL, V. E. **Man's search for meaning**. New York: Pocket Books, 1963.
- FRASSON, I. **Critério de eficiência, eficácia e efetividade adotados pelos avaliadores de instituições não governamentais financiadoras de projetos sociais**. Florianópolis: UFSC, 2001.
- GIDDENS, A. **The constitution of society**. Cambridge: Polity Press, 1984

- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1994.
- GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, p. 57-63, abr./maio. 1995.
- HABERMAS, J. **Theory of communicative action**, London: Heinemann, 1984.
- HALLIDAY, M. A. K. **An introduction to functional grammar**. London: Edward Arnold, 1994.
- _____. **Language as social semiotic**. London: Edward Arnold, 1978.
- HAGUETTE, T. M. F. **Metodologias qualitativas na Sociologia**. Petrópolis: Vozes 1992.
- HOBBS, T. **A natureza humana**. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 1983.
- KATZ, D.; KAHN, R. L. **Psicologia social das organizações**. São Paulo: Atlas, 1978.
- KAUFMANN, F. **Metodologia das ciências sociais**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.
- KERLINGER, F. N. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais: um tratamento conceitual**. São Paulo: EPU/USP, 1980.
- LAKATOS, E. M; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1985.
- MERTON, R. K. **Social theory and social structure**. New York : Free Press, 1967.
- MINAYO, M. C. *et al.* **Pesquisa social**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- MINTZBERG, H. **Safári de estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- MORGAN, G. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.
- ORWELL, G. **A revolução dos bichos**. 27. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1987.
- PINCHOT, G.; PINCHOT, E. **O poder das pessoas: como usar a inteligência de todos dentro da empresa para conquista de mercado**. Rio de Janeiro: Campus, 1994.
- RAMOS, A. G. Modelos de homem e teoria administrativa. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 3-12, abr./jun. 1984.
- _____. **The new science of organizations**. Toronto: University of Toronto, 1981.
- _____. A sociologia de Max Weber. **Revista do Serviço Público**, v. 3, n. 2, ago./set. 1946.
- _____. **Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral de administração**. 2. ed. Rio de Janeiro: 1983.

_____. Modernization: towards a possibility model. In: BELING, W. A., TOTTEN, G. O. **Developing nations: quest for a model**. New Jersey: D. Von Nostrand, 1970. p. 21-59.

SCHÖN, D. A. **Beyond the stable state**. New York: Basic Books, 1971.

SENGE, P. M. **A Quinta Disciplina: arte e prática da organização que aprende**. 5. ed. São Paulo: Best Seller, 1999.

STONER, J. A. F; FREEMAN, E. **Administração**. 5. ed. Rio de Janeiro: Prentice Hall, 1995.

TACHIZAWA, T.; CRUZ JÚNIOR, J. B. ROCHA, J. A. O. **Gestão de negócios**. São Paulo: Tlas, 2001.

THIOLLENT, M. J. M. **Crítica metodológica, investigação social e operária**. 3. ed. São Paulo: Polis, 1982.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1998.

VERNIS, A. *et al.* **La gestión de las organizaciones no lucrativas**. Bilbao: Deusto, 1998.

WEBER, M. **Economia y sociedad: esbozo de sociología comprensiva**. México: Fondo de Cultura Económica, 1944.

_____. Os fundamentos da organização burocrática: uma contribuição do tipo ideal. In: CAMPOS, E. **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

_____. **The methodology of the social sciences**. New York: Free Press, 1949.