



POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, PARTICIPAÇÃO E O MARCO REGULATÓRIO DO TERCEIRO SETOR

Patrícia dos Santos Bonfante¹

Reginaldo de Souza Vieira²

Resumo: Uma das atividades do Estado é o fomento e, tendo assumido a responsabilidade sobre a garantia de direitos à sua população, este mesmo Estado transfere às organizações da sociedade civil, de maneira geral, tanto os recursos quanto a própria responsabilidade pela execução de políticas públicas com este objetivo. O quadro geral das organizações da sociedade civil, também chamada de terceiro setor, não é coeso, contendo variados formatos de diferentes organizações. Na área da assistência social, as entidades são classificadas como tais e há certo controle acerca de seu formato e funcionamento, exercido especialmente por parte do Conselho Nacional de Assistência Social. Tal controle é exercido, ainda, para fins de parcerias e convênios entre Estado e sociedade civil. O Marco Regulatório do Terceiro Setor, buscando uniformizar a relação estabelecida na transferência de recursos, faz previsão de requisitos outros para as entidades, que não a inscrição no conselho de assistência social. A relação entre os regulamentos existentes para a transferência de recursos para as entidades de assistência social, impostos pela legislação específica e pelo Conselho, e aqueles advindos por intermédio da aprovação do Marco Regulatório do Terceiro Setor merecem, ainda, a atenção de pesquisadores, gestores e movimentos sociais, com vistas ao melhor entendimento.

Palavras-chave: assistência social; conselho; políticas públicas; participação; terceiro setor.

Abstract: One of the state's activities is the development and, having assumed responsibility for the guarantee of rights to its population, the same State transfers to the civil society organizations in general, both the resources and their own responsibility for the implementation of public policies this goal. The general

¹ Bacharel em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (Unesc). Especialista em Direito Público pela Unisul. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS/UNESC). Pesquisadora do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (NUPED/UNESC). Email: bspatricia@gmail.com.

² Doutor e Mestre em Direito – PPGD/UFSC. Líder do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (NUPED/UNESC) e do Laboratório de Direito Sanitário e Saúde Coletiva (LADSSC/UNESC). Professor Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS/UNESC) e dos Cursos de Direito e Odontologia da Unesc. Advogado. Email: prof.reginaldovieira@gmail.com.

framework of civil society organizations, also called the third sector, it is not cohesive, containing various formats from different organizations. In the area of social assistance, entities are classified as such and there is some control about their shape and functioning, especially exercised by the National Social Assistance Council. Such control is exercised also for the purpose of partnerships and agreements between the state and civil society. Marco Third Regulatory Sector, seeking to standardize the relationship established in the transfer of resources, is expected to further requirements for entities other than the inscription on the board of social assistance. The relationship between the existing regulations for the transfer of resources to the social assistance entities, imposed by specific legislation and the Council, and those arising through the approval of the Third Sector Regulatory Framework deserve further attention from researchers, managers and social movements, with a view to better understanding.

Keywords: council; public policy; participation; social assistance; third sector.

INTRODUÇÃO

As duas últimas décadas presenciaram um aumento significativo na criação de organizações não governamentais, assim como a execução, por parte destas organizações, de ações intrínsecas às atividades do Estado, especialmente no que diz respeito à execução de políticas públicas sociais.

Para a consecução de tais atividades, tais entidades, criadas em regra por grupos de cidadãos com interesses comuns, não dependem tão somente recursos próprios, mas dependem, inúmeras vezes, do recebimento de recursos públicos, ou seja, advindos do próprio Estado.

O ambiente em que se dá a transferência de recursos e distribuição de responsabilidades, neste contexto, sempre foi muito confuso e complexo. Com o objetivo de regradar de maneira mais clara, objetiva e coesa esta relação, foi aprovado, no ano de 2014, a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, então apelidada de “marco regulatório do terceiro setor”. Tão complexo e polêmico o diploma legal em questão, sua vigência foi prorrogada, por Medida Provisória, pelo menos duas vezes, de noventa para trezentos e sessenta dias e, após, para quinhentos e quarenta dias, tendo efetivamente entrado em vigor, portanto, em janeiro de 2016.

Interessa, por ora, verificar os reflexos dos novos dispositivos no que diz respeito às organizações de assistência social e à realização de parcerias para a execução da política pública de assistência social. Em especial, essa pesquisa investiga as possibilidades de haver alterações na atuação do Conselho Nacional de Assistência Social, afinal responsável pela inscrição e fiscalização das entidades de assistência social.

TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PARA ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS: CLASSIFICAÇÕES E POSSIBILIDADES

Uma das atividades da administração pública é a atividade de fomento. Esta não se refere apenas à transferência de recursos, mas tal apresenta-se como uma de suas modalidades, talvez a mais comum.

Atuando para além da regulação e da coerção, o Estado moderno também assumiu a responsabilidade pela garantia das condições e necessidades básicas de vida aos seus cidadãos, especialmente após as grandes guerras e com o advento do então denominado “Estado de bem estar social”. (TOURINHO, 2011).

No Brasil, muito embora não se possa falar em Estado de bem estar nos moldes tradicionais, especialmente a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, aquele assumiu responsabilidades sobre o acesso da população a uma diversidade de direitos, como saúde, educação, habitação, entre outros. Tais responsabilidades são praticadas predominantemente pelo intermédio da execução de políticas públicas. Por política pública compreende-se todo o ambiente que diz respeito ao coletivo, não individual, indo, portanto, além do próprio Estado, posto que pode ser desenvolvida fora dos seus domínios. Por sua vez, a política social, nosso foco neste estudo, é aquela que se destaca da política econômica e macroeconômica. (Schmidt, 2008).

Neste sentido, somando a atividade do fomento à responsabilidade do Estado Brasileiro com relação à execução da política social, chega-se ao ambiente do que se pode apontar como a “terceirização da política social”, ou seja, o repasse a instituições não governamentais tanto da responsabilidade pela execução de ações no âmbito da política social, quanto dos recursos necessários a tal consecução.

Para tratar do tema, essencial se faz tentar compreender quem são essas instituições que atuam fora do âmbito do Estado, muito embora exercendo atribuições que lhe são intrínsecas.

Compõe o ideário nacional, inclusive no ambiente acadêmico, a noção de sociedade civil organizada com estreito vínculo à concepção de movimentos sociais.

Alguns fatores, no entanto, tem demonstrado a dificuldade em se manter este ideário, por não se poder conceituar, enquanto movimento social, todas as instituições que atuam fora do ambiente do Estado e, ao mesmo tempo, fora da iniciativa privada, por não visarem o lucro.

No Brasil começa-se a reconhecer os movimentos sociais entre o final da década de 1970 e início de 1980, momento de transição do regime ditatorial para o democrático. Neste período, a sociedade passa a se organizar, primordialmente, para reivindicar democracia e direitos. (Gohn, 2005).

Após o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no entanto, o país enfrentou o desvirtuamento de seus preceitos no ambiente da política social, durante toda a década de 1990, o qual pode ser concentrado em dois aspectos, para melhor entendimento: a focalização e a terceirização da política social. As escolhas feitas, neste sentido, foram primordiais na transformação da própria sociedade civil organizada. (Draíbe, 2003; Fagnani, 2005).

Ora, a partir da prática da atividade de fomento às organizações e transferência de responsabilidades pela execução da política social, por parte do Estado Brasileiro, as organizações da sociedade civil passaram de reivindicatórias a parceiras do mesmo Estado na própria senda da garantia de direitos sociais. Não se pode dizer que já não havia, mesmo durante o período ditatorial, parcerias entre Estado e instituições sem fins lucrativos para a consecução de ações com vistas à educação e saúde da população, especialmente, mas não se pode ignorar o forte movimento havido neste mesmo sentido durante a década de 1990, com excessiva ampliação na área da política social e, mais especificamente, da assistência social. Considerando especialmente as organizações surgidas após a abertura política no período já mencionado, se pode dizer que as entidades distanciaram-se do caráter reivindicatório, autônomo e progressista, para aproximarem-se do próprio Estado. (DAGNINO, 2004; DURIGUETTO, 2007; GOHN, 2005).

A partir de então, tornou-se cada vez mais difícil conceituar o ambiente do que se denomina comumente como “entidades sem fins lucrativos”, “organizações não-governamentais” ou “sociedade civil organizada”.

É dentro deste contexto que importa-se, dos Estados Unidos da América, o termo “terceiro setor” para designar as instituições que distinguem-se do Estado, então primeiro setor, e da iniciativa privada, então segundo setor, por não auferirem lucro.

Em suma, no interior dos movimentos, expressava-se uma crise maior, que não era deles mas refletia-se no seu cotidiano, que o país atravessava: o desmonte de políticas sociais pelas políticas neoliberais e sua substituição por outras políticas, em parceria com ONGs e outras entidades do Terceiro Setor; [...]. (GOHN, 2005).

O cenário resultante é bastante complexo e dificilmente se consegue estabelecer em linhas claras a diferenciação entre movimento social, ONG (organização não governamental), associação, instituto, fundação, empreendedorismo social, entre outras terminologias utilizadas para designar entidades sem fins lucrativos que atuam na execução das políticas sociais.

Juridicamente, as possibilidades de criação de uma pessoa jurídica, no Brasil, são aquelas dispostas no Código Civil, nos termos do artigo 40: “As pessoas jurídicas são de direito público, interno ou externo, e de direito privado.”. (BRASIL, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002). No âmbito das pessoas jurídicas de direito privado, então, prevê o referido diploma legal:

Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:
I - as associações;
II - as sociedades;
III - as fundações.
IV - as organizações religiosas;
V - os partidos políticos.
VI - as empresas individuais de responsabilidade limitada. (BRASIL, 2002).

Como se pode observar, as possibilidades que a legislação brasileira prevê para a criação de personalidade jurídica no âmbito das organizações da sociedade civil, para além dos partidos políticos e das organizações religiosas, estão restritas às associações e fundações.

Das associações, prevê o artigo 53 também do Código Civil: “Art. 53. Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos” (BRASIL 2002).

Sobre as fundações, dispõe o artigo 62:

Art. 62. Para criar uma fundação, o seu instituidor fará, por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la.

Parágrafo único. A fundação somente poderá constituir-se para fins de:

I – assistência social;

II – cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;

III – educação;

IV – saúde;

V – segurança alimentar e nutricional;

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

VII – pesquisa científica, desenvolvimento de tecnologias alternativas, modernização de sistemas de gestão, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos;

VIII – promoção da ética, da cidadania, da democracia e dos direitos humanos;

IX – atividades religiosas (BRASIL, 2002).

Para além destas duas modalidades, com o intuito de incentivar e regulamentar melhor o fomento de organizações da sociedade civil, foram aprovadas duas legislações específicas, ainda no final da década de 1990. Trata-se, inicialmente, da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, a qual “Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências”. Além desta, foi aprovada também a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que “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.”

No âmbito do Direito Administrativo, há autores que classificam o terceiro setor como “entidades paraestatais”, muito embora haja divergência nesta interpretação, posto que o termo poderia também contemplar autarquias e fundações. Nas palavras de Celso Antonio Bandeira de Mello, trata-se de “sujeitos não estatais, isto é, de direito privado, que em paralelismo com o Estado, desempenham cometimentos que este poderia desempenhar por se encontrarem no âmbito de interesses seus, mas não exclusivamente seus”. (Mello, 2009, p. 159).

Neste emaranhado de possibilidades que se tornou o “terceiro setor”, cada qual busca sua forma de classificar as instituições, de forma a tentar, ao menos superficialmente, distinguir umas das outras para fins de melhor definição de seus papéis e, especialmente, das relações com o Estado.

No Manual para o Terceiro Setor, o Instituto Pro Bono aduz que:

E o que são Institutos, ONGs, OSCIPs e etc? Todas estas denominações referem-se a entidades de natureza privada sem fins lucrativos, que juridicamente serão associações ou fundações. Estas associações ou fundações, conforme o caso, podem pleitear a obtenção de determinados títulos ou qualificações junto ao Poder Público, visando a alguns benefício. No entanto, sob o aspecto jurídico, a entidade será sempre uma associação ou fundação.

“É por esta razão que pequenas e médias ONGs, grupos de apoio e pesquisa, grupos comunitários etc., em geral são constituídos como associações. Entidades financiadoras, grandes instituições educacionais, grupos fomentadores de projetos e pesquisas, contrariamente, são em geral organizadas como fundações.”

(Instituto ProBono, 2015)

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, em trabalho desenvolvido para analisar os convênios existentes entre as entidades sem fins lucrativos e o Governo Federal, apontou a mesma dificuldade, esclarecendo que há certa confusão mesmo no âmbito do próprio Governo, quando do estabelecimento das parcerias:

A classificação jurídica apresentada no orçamento federal, contudo, é insuficiente para compreender a diversidade de organizações que cooperam com o governo federal. Mais ainda, a mesma organização recebe classificações distintas em convênios celebrados em anos diferentes. (LOPES, 2013)

Em função disso e buscando também, para o bom desenvolvimento da pesquisa proposta, estabelecer uma classificação mais clara e objetiva, o próprio IPEA desenvolveu suas regras de divisão, baseando-se especialmente no que já havia sido desenvolvido pelo IBGE para pesquisa sobre as fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil, em 2010. Nesta classificação, são levadas em conta especialmente as atividades desenvolvidas pela instituição. Ainda assim, a pesquisa estabelece como crucial a separação entre fundações privadas e institutos de pesquisa, hospitais e santas casas, e demais entidades, posto que as primeiras, em geral, funcionam de certa forma como extensão do próprio Estado, quiçá vinculadas a universidades e entes públicos.

A grande maioria dos convênios e quase a metade dos recursos repassados a ESFL pelo governo federal de 2003 a 2011 foi destinada a associações, que representam cerca de quatro quintos do universo de organizações convenientes. A categoria associações torna a classificação jurídica apresentada no orçamento federal pouco relevante, pois congrega grande diversidade de organizações, com propósitos muito diversos e grande variação no volume de transferências recebidas. (LOPES, 2013).

Verifica-se, portanto, que o ambiente da “sociedade civil organizada”, ou “terceiro setor”, é bastante complexo, quiçá confuso, mais ainda quando se busca esclarecer as parcerias estabelecidas com o próprio Estado, para a consecução das políticas sociais.

É neste ambiente que se insere a política nacional de assistência social e as instituições que atuam na área, somando suas especificidades, dentre as quais está a necessidade de inscrição das entidades nos conselhos de assistência social, como pré-requisito para o funcionamento e estabelecimento de parcerias com o Estado.

TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS NA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O PAPEL DO CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

As linhas gerais em termos de regulamentação da política nacional de assistência social estão previstas na LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social, nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Referido diploma legal dispõe, no Capítulo III, sobre a organização e gestão da assistência social e, no Capítulo V, do financiamento, mencionando ao longo do texto sobre a participação das entidades de assistência social, tanto no quesito prestação de serviços quanto na participação na gestão, por intermédio do Conselho Nacional de Assistência Social.

Segundo a pesquisa do IPEA, já mencionada, surpreende o volume de repasse de recursos do Governo Federal às entidades de assistência social, os quais totalizam quase 7% do orçamento de transferências para entidades sem fins lucrativos. Lembrando que as entidades de assistência social não recebem recursos somente do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, especificamente, mas também de outros Ministérios; representam, a título exemplificativo, 17% dos recursos recebidos do Ministério da Saúde. (LOPES, 2013).

Tudo isso dá a dimensão da importância de adentrar ao campo de fomento, por parte do Estado Brasileiro, às organizações de assistência social.

A Lei Orgânica da Assistência Social, em seu artigo 3º, especifica, afinal, o que são organizações de assistência social, dando maior nitidez às instituições que se vinculam a esta área:

Art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos.

§ 1º São de atendimento aquelas entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de que tratam os incisos I e II do art. 18.

§ 2º São de assessoramento aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18.

§ 3º São de defesa e garantia de direitos aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18. (Brasil, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993).

Verifica-se do *caput* do artigo que o critério essencial, qual seja, a prestação de serviços aos beneficiários da assistência social, pode estar presente de maneira isolada ou cumulativa, o que significa que a entidade não precisa necessariamente atuar exclusivamente com a assistência social, ou em benefício dos destinatários desta política social. Tal leitura poderia deixar transparecer o entendimento de que, longe de estabelecer definições, a legislação supra abre também possibilidades inúmeras para a definição do que seja, afinal, um entidade de assistência social, inclusive para a realização de convênios; afinal, uma entidade que atua na área do esporte, por exemplo, pode desenvolver um projeto cujo público alvo sejam pessoas com deficiência, então beneficiárias da política nacional da assistência social.

Ocorre que a análise e definição final do que seja uma entidade de assistência social não permanece em aberto, variando no decorrer do tempo ou

conforme o convênio estabelecido, como demonstrou o IPEA ocorrer no âmbito geral do repasse de recursos pelo Governo Federal. Isto porque cabe ao Conselho Nacional o cadastramento destas instituições, senão vejamos:

Art. 6º-B. As proteções sociais básica e especial serão ofertadas pela rede socioassistencial, de forma integrada, diretamente pelos entes públicos e/ou pelas entidades e organizações de assistência social vinculadas ao Suas, respeitadas as especificidades de cada ação.

§ 1º A vinculação ao Suas é o reconhecimento pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de que a entidade de assistência social integra a rede socioassistencial.

§ 2º Para o reconhecimento referido no § 1º, a entidade deverá cumprir os seguintes requisitos:

I - constituir-se em conformidade com o disposto no art. 3º;

II - **inscrever-se em Conselho Municipal ou do Distrito Federal, na forma do art. 9º;**

III - integrar o sistema de cadastro de entidades de que trata o inciso XI do art. 19. (grifo do autor). (Brasil, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993).

Como se lê do dispositivo, as entidades integram o sistema socioassistencial conjuntamente com os entes públicos, mas dependem do reconhecimento do próprio Ministério da Assistência Social, por intermédio da inscrição nos conselhos de assistência social. A seguir, dispõe o artigo 9º:

Art. 9º O funcionamento das entidades e organizações de assistência social depende de prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, conforme o caso.

§ 1º A regulamentação desta lei definirá os critérios de inscrição e funcionamento das entidades com atuação em mais de um município no mesmo Estado, ou em mais de um Estado ou Distrito Federal.

§ 2º Cabe ao Conselho Municipal de Assistência Social e ao Conselho de Assistência Social do Distrito Federal a fiscalização das entidades referidas no caput na forma prevista em lei ou regulamento. (Brasil, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993).

Conforme se depreende do dispositivo, o próprio funcionamento da entidade que se qualifica enquanto “de assistência social” depende da prévia inscrição e permanente fiscalização dos conselhos de assistência social, em cada nível da federação, a depender do alcance de sua atuação. Neste sentido, não apenas o estabelecimento de convênios e parcerias com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome depende deste critério, mas a liberação de outros recursos pode estar vinculada, resultando da simples caracterização da instituição como entidade de assistência social.

O Conselho Nacional de Assistência Social, portanto, é quem acompanha, inscreve e fiscaliza as entidades de assistência social, tornando-as aptas ou não a receber recursos do Governo Federal, mais especificamente do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Apenas do Estado de Santa Catarina, por exemplo, são pelo menos 100 (cem) entidades cadastradas junto ao Conselho Nacional, segundo dados disponíveis no Sistema de Informações SICNAS.

Cabe questionar, a partir de então, o que muda especificamente no âmbito da política nacional de assistência social no que diz respeito à relação entre Estado e sociedade organizada, a partir da aprovação da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

MARCO REGULATÓRIO DO TERCEIRO SETOR: QUAL PARTICIPAÇÃO?

Como se pode observar do breve apanhado de normas e características das parcerias entre sociedade civil organizada e Estado Brasileiro, era necessária, desde há muito, uma melhor estruturação e regulamentação, dando maior nitidez inclusive à própria caracterização das instituições que compõe a sociedade.

Este foi o intuito da elaboração e aprovação da Lei nº Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, intitulada o “Marco Regulatório do Terceiro Setor”, a qual

Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.

O Marco Regulatório faz a previsão de todo o processamento necessário à realização das parcerias entre poderes públicos e organizações da sociedade civil, com etapas de procedimento de manifestação de interesse social; plano de trabalho; chamamento público; contratação; liberação dos recursos; aplicação e execução; monitoramento e avaliação; prestação de contas. Estabelece, ainda, sanções administrativas e adequação dos atos de improbidade administrativa com vistas a contemplar também esta relação de parceria.

Esta legislação, que entrou em vigor em 2016, tem recebido elogios no sentido de que garantirá maior transparência nas parcerias entre sociedade e Poder Público, para a realização das políticas sociais, assim como maior controle dos recursos. Tem sido, no entanto, criticada quanto à possibilidade de as organizações cumprirem com toda a gama complexa de requisitos formais, como a elaboração de planos de trabalho e prestações de contas minuciosas, os quais exigem o conhecimento técnico apurado de determinadas áreas, como a da contabilidade pública. Fato é que, a considerar seus termos, deve transformar o quadro atual no que diz respeito à sociedade civil organizada.

O artigo 2º, I, da referida lei trata das organizações da sociedade civil enquanto pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, abarcando, portanto, associações ou fundações. Na sessão IX, que trata dos requisitos para celebração do termo de colaboração e termo de fomento, não há qualquer menção à necessidade de reconhecimento prévio por qualquer Ministério ou inscrição em qualquer conselho de direitos, como o de assistência social; sequer é mencionada, como comumente é exigido, a utilidade pública da instituição, atualmente declarada por lei.

No que diz respeito às entidades de assistência social, o artigo 30 previu a dispensa do chamamento público:

para firmar parceria com organizações da sociedade civil que desenvolvam atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde ou educação, que prestem atendimento direto ao público e que tenham certificação de entidade beneficente de assistência social, nos termos da Lei no 12.101, de 27 de novembro de 2009; (Brasil, inciso II do artigo 30 da Lei 13.010/14)

Tal dispositivo, no entanto, foi alterado pela Lei 13.204, de 14 de dezembro de 2015, tendo sido eliminada a possibilidade da exceção ao chamamento público quando a entidade for certificada como beneficente de assistência social.

É fato que a lei aprovada não revoga explicitamente os dispositivos da LOAS que exigem, como pré-requisito ao funcionamento das entidades de assistência social, inscrição no conselho respectivo; mas, também é fato que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome deverá manter tal exigência, apoiado quiçá pelo próprio Conselho Nacional de Assistência Social. Assim, se as exigências impostas por ambos os diplomas legais serão somadas,

ainda não há manifestação oficial a respeito, mas é o que se espera. Tal soma garantiria, afinal, a manutenção do *status quo* no que diz respeito ao importante papel desenvolvido pelos conselhos de assistência social de acompanhamento e fiscalização das instituições.

O Marco Regulatório do Terceiro Setor traz diversos avanços no que diz respeito à transparência e mesmo à participação social, como é o caso da iniciativa popular, prevista no artigo 15 e seguintes, o qual permite que OSCs, movimentos sociais e cidadãos possam sugerir à Administração Pública projetos a serem desenvolvidos ao abrigo do referido termo de fomento e colaboração.

O que não se deve, no entanto, é abandonar toda a evolução dos trabalhos desenvolvidos pelos conselhos de direitos, em especial pelo conselho da assistência social, no que diz respeito ao acompanhamento do funcionamento das entidades e da execução, por elas, da política social no Brasil.

Considerações Finais

A legislação intitulada como “Marco Regulatório do Terceiro Setor” foi pensada e desenvolvida para conferir maior transparência ao ambiente de transferência de recursos públicos às organizações de assistência social, disso não se pode ter dúvidas. Trata-se, no entanto, de legislação recente, que contou com a contribuição da sociedade por intermédio de consultas públicas e que, antes mesmo de entrar em vigor, já foi alterada em diversos dispositivos. Assim, se havia ainda dúvidas e insegurança quanto à sua aplicação, tal quadro recentemente foi agravado.

Na área da assistência social, a prática de acompanhamento, por parte dos conselhos, do funcionamento das entidades do então denominado terceiro setor, é de muito tempo, tendo sido aprimorada no decorrer por resoluções emanadas pelo próprio Conselho Nacional de Assistência Social. Assim como a criação e o funcionamento das entidades passa pelo crivo dos conselhos, nos três níveis da Federação, a transferência de recursos também merece atenção destes colegiados.

Analisada, portanto, a questão da participação via conselhos de direitos, em face da nova legislação acerca da regulamentação das parcerias entre as organizações da sociedade civil e o poder público, surge o questionamento do papel

que viria a ser cumprido por estes colegiados no ambiente da transferência de recursos, especialmente na área da assistência social.

É certo que o objetivo da lei, como já exposto, é conferir maior transparência e coesão das modalidades e regramentos das parcerias. É importante, no entanto, que os colegiados há tanto tempo criados no Brasil com vistas a aproximar a sociedade do poder público para o planejamento e fiscalização das políticas públicas, não sejam desprestigiados, no sentido de serem excluídos do processo de aprovação, acompanhamento e avaliação das transferências de recursos.

REFERÊNCIAS

BRASIL, República Federativa do. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acessado em: 10 fev. 2016.

BRASIL, República Federativa do. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acessado em: 10 fev. 2016.

BRASIL, República Federativa do. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acessado em: 10 fev. 2016.

BRASIL, República Federativa do. **Lei Orgânica da Assistência Social, nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm. Acessado em: 10 fev. 2016.

BRASIL, República Federativa do. Sistema de Informações do Conselho Nacional de Assistência Social. Disponível em: (<http://aplicacoes.mds.gov.br/sicnas/pesquisarEntidadeSicnas.action>). Acessado em: 10/12/2015.

DAGNINO, Evelina (org.). **Anos 90, política e sociedade no Brasil.** Brasiliense, São Paulo, 2004.

DRAÍBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social.** USP. São Paulo, novembro de 2013.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade Civil e Democracia: Um Debate Necessário.** São Paulo: Cortez, 2007.

FAGNANI, Eduardo. **Política Social no Brasil (1964-2002):** Entre a cidadania e a caridade. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas). Orientador Prof. Dr. José Carlos Braga. UNICAMP. Campinas, 2005.

GOHN, Maria da Glória. **O Protagonismo da Sociedade Civil: Movimentos sociais, ONGs e redes solidárias.** São Paulo, Cortez, 2005.

INSTITUTO PROBONO. **Manual do Terceiro Setor.** São Paulo-SP, 2015

LOPEZ, Felix; BUENO, Natália. **Transferências federais a entidades privadas sem fins lucrativos (1999-2010).** Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.778).

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2008.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. p. 2307-2333. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.). **Direitos sociais & políticas públicas: desafios contemporâneos**, tomo 8. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

Tourinho, Rita. TERCEIRO SETOR NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: CONSTATAÇÕES E EXPECTATIVAS. **Revista eletrônica sobre reforma do Estado.** Número 24 – dezembro/janeiro/fevereiro 2011. Salvador – Bahia – Brasil - ISSN 1981-1888.