

El nuevo marco legal del Tercer Sector en Brasil *

Elisabete Ferrarezi

1. Breve reseña histórica del proceso de reformulación de la legislación

En junio de 1997, el Consejo de la Comunidad Solidaria ¹ inició el proceso de Interlocución Política ² con la participación de diversos representantes de las organizaciones de la sociedad civil y del gobierno, con miras a la reformulación del Marco Legal del Tercer Sector. El tema entró en la agenda del gobierno porque una de las prioridades de la Comunidad Solidaria es la de promover el diálogo y establecer asociaciones entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil para enfrentar la pobreza y la exclusión, por intermedio de iniciativas innovadoras de desarrollo social. En este contexto, se hizo énfasis especialmente en el fortalecimiento de la sociedad civil, lo que exigió que se encarase el problema planteado por la incompatibilidad de la legislación que regía el sector con la actuación y los nuevos papeles que las organizaciones venían asumiendo, así como que se adecuase la regulación a las exigencias de publicización y de control social formuladas por la sociedad.

Fueron invitadas a participar en el proceso de interlocución las entidades sin fines de lucro que tenían expresión y actuación en las más variadas áreas sociales: las llamadas organizaciones no gubernamentales (ambientalistas, de promoción del desarrollo comunitario y defensa de derechos, de asesoría y capacitación, de atención directa de servicios tales como la educación y la salud); y diferentes asociaciones y fundaciones. Por el lado del Gobierno Federal participaron representantes de varios ministerios.

La identificación de las principales dificultades legales y la recepción de sugerencias orientadas al cambio de la legislación concerniente al Tercer Sector se llevaron a cabo a través de investigaciones y entrevistas ³ con los interlocutores.

En reunión realizada en octubre de 1997 se discutieron los principales problemas y las propuestas de superación, y se aprobaron los consensos ⁴ que suministrarían los principios y la concepción fundamental de la nueva Ley. En esta ocasión se crearon Grupos de Trabajo, cuya atribución era la de presentar propuestas para solucionar los problemas seleccionados. En mayo de 1998, en la segunda Ronda de Interlocución, los Grupos de Trabajo presentaron los resultados de sus actividades. Finalmente, en julio de 1998 se envió al Poder Legislativo el Proyecto de Ley que califica a las personas jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro, como Organizaciones de la Sociedad Civil de Carácter Público.

Los debates en el Poder Legislativo fueron intensos, y después de varias negociaciones con todos los partidos, se hicieron varias modificaciones a la Ley (inclusive en su nomenclatura), siendo aprobado por unanimidad un Sustitutivo de Plenario en la Cámara de Diputados y seguidamente en el Senado Federal. A pesar del embate político ⁵ e ideológico que permeó el debate, y a pesar del desconocimiento por parte del poder público en ese entonces sobre la importancia del Tercer Sector en la sociedad contemporánea, la Ley 9.790/99 -que califica a las personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro como Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP) y forja el término de Sociedades (*Parceria*, en portugués)- logró un consenso, que fue efectivamente el resultado de la actuación conjunta de organizaciones de la sociedad civil, el Poder Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo, articulada por el Consejo de la Comunidad Solidaria.

(*) Versión revisada y ampliada del documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, del 24 al 27 de octubre de 2000. Traducido del portugués por Carlos Sánchez por encargo del CLAD. Título original: "Reforma do Estado e o novo marco legal do terceiro setor".

Este texto se basa en la experiencia de la autora en el proceso de revisión del marco legal emprendido por el Consejo de la Comunidad Solidaria de Brasil.

1.1. El proceso de consulta a los actores

En el referido proceso de interlocución, los participantes identificaron y seleccionaron los principales problemas legales, que fueron agrupados de la siguiente manera: registros y catastros administrativos; contratos y convenios; mecanismos de auto-regulación; mecanismos institucionales de responsabilización; donaciones y búsqueda de un nuevo modelo de financiamiento; reglamentación del voluntariado; contrato de trabajo por un plazo determinado; e informaciones.

La Ley 9.790/99 abarcó algunos de estos temas y los restantes fueron encaminados por otras vías. El tema de las donaciones no logró obtener un consenso mínimo entre los interlocutores y no tuvo prosecución. El mecanismo tradicional de incentivo a las donaciones es el de la deducción de la base imponible del Impuesto a la Renta. Las restricciones impuestas a las deducciones de donaciones de personas físicas (que no tienen ninguna forma de rebaja) y de personas jurídicas, constituyen obstáculos a la construcción de la responsabilidad social de los empresarios, de la filantropía privada y de la sustentabilidad financiera de las organizaciones.

En 1995, la Ley No. 9.249 disminuyó el límite de deducción de las donaciones del Impuesto a la Renta de Personas Jurídicas, del 5% al 2% sobre el lucro operacional, y la Ley No. 9.250 impidió la deducción a las personas físicas. La Ley No. 9.249 equiparó las organizaciones del Tercer Sector de ayuda mutua (tales como las fundaciones destinadas a empleados) con las que persiguen un fin público, e introdujo la exigencia de la Declaración de Utilidad Pública Federal de la entidad para que la empresa pudiese realizar la deducción. El objetivo de la reforma apuntaba a perfeccionar los mecanismos de incentivos a las donaciones privadas mediante formas más eficientes de deducción y de fiscalización. Las propuestas iniciales señalaban un límite hasta de 10% en la deducción para personas jurídicas y hasta 5% para personas físicas.

Otro problema identificado por los participantes -la falta de reglamentación del trabajo voluntario- se trató por medio de la Ley 9.608/98. En esta Ley, el servicio voluntario fue definido como el trabajo realizado por personas físicas, no remunerado, que no genera ningún tipo de vínculo de empleo ni obligaciones laborales ni previsión social o afines. Esta definición se hizo extensiva tanto a las entidades públicas como a las instituciones privadas sin fines de lucro, independientemente de cualquier calificación, desde el momento en que tengan objetivos cívicos, culturales, educacionales, científicos, recreativos o asistenciales, inclusive de ayuda mutua.

En cuanto a la realización de un contrato de trabajo por un tiempo determinado, la propuesta fue descartada porque, jurídicamente, no hay cómo distinguir al empleado de una entidad del Tercer Sector de un empleado del sector empresarial, en vista del tratamiento isonómico universal adoptado por la Consolidación de las Leyes del Trabajo.

En relación con la falta de informaciones sobre el sector, la nueva Ley 9.790/99 permite el acceso gratuito de los ciudadanos a los datos catastrales y a otros documentos de las entidades; y en 1998, el Consejo de la Comunidad Solidaria creó la RITS -Red de Informaciones para el Tercer Sector (www.rits.org.br)- con el objetivo de ofrecer informaciones sobre el sector y el acceso democrático a la tecnología de las comunicaciones y a la gerencia del conocimiento.

Veamos cómo fueron tratados los demás problemas por la Ley 9.790/99.

2. La concesión de títulos y registros: el camino para acceder a las exenciones

La Constitución brasileña es bastante favorable a la creación de organizaciones sin fines de lucro, al permitir la forma de asociación o fundación, independientemente de la autorización⁶. Asimismo, se formularon leyes, a partir de la década de 1930, para regular subvenciones, exenciones y la concesión de títulos y registros que se fueron sobreponiendo, tornando la legislación del sector considerablemente compleja. El llamado “reconocimiento institucional” o “calificación” se lleva a cabo mediante el suministro de registros y títulos que crean una tipología para diferenciar las asociaciones (consideradas

de utilidad pública o filantrópicas), concediendo una condición especial del Estado en relación con las exenciones, inmunidades, tasas, impuestos y realización de proyectos.

Uno de los principales problemas señalados en la consulta a los interlocutores fue la dificultad que confrontan las organizaciones de la sociedad civil para tener acceso al reconocimiento institucional. Esto se debía, fundamentalmente, al exceso de burocracia y al no reconocimiento legal de varios tipos de organizaciones.

La mayor dificultad se origina en las innumerables exigencias burocráticas para tener acceso a los títulos y a los beneficios a ellos vinculados. Quien posee las dos calificaciones -Declaración de Utilidad Pública Federal y Certificado de Fines Filantrópicos- tiene acceso a la deducción de donaciones de personas jurídicas en el Impuesto a la Renta, exención de contribución patronal a la seguridad social y la posibilidad de establecer convenios con organismos estatales y de recibir subvenciones. Sin embargo, la mayoría de las entidades del Tercer Sector no consigue satisfacer las exigencias concernientes a registros y títulos en varias instancias gubernamentales, para tener acceso a los beneficios establecidos.

A pesar de los esfuerzos recientes para controlar la emisión de estos títulos, durante décadas ellos fueron moneda de trueque político, alimentando el clientelismo y el favoritismo. La discrecionalidad en la concesión de estos títulos, así como el acceso limitado de la mayoría de las entidades a los beneficios correspondientes, tuvieron como consecuencia que se cuestionara la legitimidad y la adecuación de estos instrumentos en tanto defintorios de quién puede o no aspirar a las exenciones fiscales y quién puede tener acceso a los recursos y a las asociaciones con los gobiernos.

Al precisar el origen histórico de los procedimientos legales y burocráticos de estos títulos -que se remonta a los comienzos del siglo XX-, la situación se torna todavía más grave, dada la persistencia de un patrón paternalista y asistencialista hasta el momento actual. Ni siquiera la regulación más reciente (Constitución Federal de 1988) acompañó los cambios ocurridos con la consolidación de un sistema de protección social en el Brasil que, con todos los problemas, marcó enormes avances en relación con el reconocimiento de los derechos sociales. Los programas de naturaleza asistencial⁷ jugaron un papel importante en la década de 1930, porque el Estado, con su política social incipiente, necesitaba de entidades caritativas y filantrópicas. Setenta años después del inicio de la regulación, con una coyuntura política y social absolutamente diferentes del contexto que la originó, las relaciones entre el Estado y las asociaciones de la sociedad civil todavía siguen siendo pautadas, en parte, por la lógica asistencialista, a pesar de los significativos avances que se lograron con la extensión de la actuación pública de las asociaciones sin fines de lucro y con el nuevo paradigma de garantía de derechos en la Constitución de 1988.

La Ley No. 91 de 1935 estableció la Declaración de Utilidad Pública, que inicialmente era sólo un título honorífico para las entidades que sirviesen “desinteresadamente a la colectividad”. Más allá de que esta Ley afirme que ningún favor legal del Estado tendría lugar como consecuencia de este título, con el paso del tiempo, otras leyes y actos administrativos pasaron a exigirlo como condición para recibir donaciones deducibles del impuesto a la renta, y donaciones en bienes de la administración pública federal directa, autarquías y fundaciones, así como prerrequisito para solicitar la exención de la cuota patronal a la seguridad social, entre otros beneficios.

Con el propósito de auxiliar a las instituciones de enseñanza y de caridad, como hospitales, guarderías, maternidades y de protección al niño, se creó en 1931 la “Caja de Subvenciones”. La Constitución de 1934 amplió el destino de estas subvenciones al incluir establecimientos de salud, educación, cultura y asistencia. Por disposición de la Ley No. 119 de 1935, se creó un consejo vinculado al Presidente de la República para analizar los procesos y emitir opinión sobre las instituciones que serían beneficiadas -lo que probablemente sería el embrión del Consejo Nacional de Servicio Social - CNSS (Sposati, 1994:60). Esta misma Ley designa la subvención como “cooperación

financiera con entidades privadas” y establece dos categorías: la ordinaria, para asistencia y cultura, y la extraordinaria, para actividades especiales y temporales.

En 1938, durante la dictadura de Getúlio Vargas, el Decreto Ley No. 525 creó el Consejo Nacional de Servicio Social - CNSS, vinculado al Ministerio de Educación, con la competencia para emitir opinión en cuanto a las subvenciones. Este Consejo fue reformulado en 1943 (Decreto Ley No. 5.697), a efectos de centralizar y fiscalizar las obras sociales públicas y privadas. Seguidamente, el Decreto No. 5.698/43 disciplinó las subvenciones y atribuyó al CNSS el mérito de conceder el *registro* en este Consejo como una de las condiciones para tener acceso a subvenciones. Posteriormente, tras una decena de otros decretos y leyes, se aumentó el abanico de entidades beneficiarias de recursos públicos, como los clubes de caza y tiro y las empresas de taxis aéreos (Sposati, 1994:63), en un claro favoritismo hacia entidades privadas en detrimento de la cosa pública, favoritismo que se extendería durante muchas décadas.

Algunos años más tarde, la Ley No. 1.493 de 1951, disciplinó la transferencia de fondos públicos a entidades privadas de “carácter asistencial o cultural” por medio de pagos de subvenciones (para ayudar a costear su funcionamiento y para obras, adquisiciones de inmuebles, instalaciones y equipamientos), y siguió exigiendo el registro en el entonces Consejo Nacional de Servicio Social. Este Consejo fue transferido en 1990 al Ministerio de Acción Social, siendo posteriormente eliminado y sustituido por el actual Consejo Nacional de Asistencia Social, vinculado al Ministerio de Previsión y Asistencia Social, responsable de la coordinación de la asistencia social en el país.

La finalidad original del *registro* de asistencia social era, por consiguiente, la definición de las subvenciones sociales. Hasta el momento actual, ambos continúan existiendo, y el registro sigue siendo una de las exigencias de la actual Ley de Directrices Presupuestarias para la concesión de subvenciones⁸ a entidades que “presten atención directa al público en las áreas de *asistencia social, salud o educación*, y se encuentren registradas en el CNAS”. Como puede apreciarse, el vínculo entre el registro y la posibilidad de recibir subvenciones se remonta a la década de 1930, al igual que la inclusión de las áreas de salud y educación como ámbitos de esta regulación, lo que acabó por extrapolar la competencia del actual CNAS, que debería atenerse a las entidades asistenciales.

Con posterioridad a la dictadura de Vargas, fue promulgada la Constitución de 1946, garantizando exenciones de impuestos a las instituciones de asistencia social, posibilitando también que organizaciones *con fines de lucro* fuesen consideradas como filantrópicas. La Constitución de 1967, durante el régimen militar, mantuvo las exenciones y la prohibición de la aplicación de impuestos sobre patrimonio, renta o servicios a instituciones de educación o asistencia social - beneficios éstos que atraen la búsqueda del reconocimiento de filantropía y de utilidad pública. El CNSS pasó igualmente, además de arbitrar subvenciones, a regular la inmunidad y las exenciones garantizadas por la Constitución. Así, además del título de elegibilidad pública y del registro, también se exige el certificado de filantropía concedido por este Consejo.

Con la Constitución de 1988, la asistencia social es concebida como un derecho del ciudadano, con recursos del presupuesto de la seguridad social. La Constitución Federal, en su art. 195 párrafo 7, determina la exención de contribución patronal a la seguridad social de las entidades benéficas de asistencia social, que atiendan las exigencias establecidas por ley. De acuerdo con el art. 150, inciso VI, línea c, las entidades de educación y de asistencia están exentas de impuestos sobre la renta, el patrimonio o sobre los servicios.

Aun con los profundos cambios en la concepción de la asistencia, expresados en la Ley Orgánica de Asistencia Social - LOAS (Ley No. 8.742/1993), persistió la confusión en cuanto al significado de qué es una entidad de asistencia social, de beneficencia, entidad filantrópica u ONG -expresiones todas éstas utilizadas por la Constitución de 1988. La filantropía es considerada como un instrumento para conceder ventajas a algunas asociaciones que consiguen superar las barreras burocráticas para tener

acceso a títulos, registros, certificados y, finalmente, a las exenciones, exigiendo una definición más clara.

Con el proceso de reglamentación constitucional de la asistencia social, en 1993, el CNSS se eliminó, siendo sustituido por el CNAS -órgano paritario en lo que se refiere a la composición entre gobierno y sociedad civil. La LOAS establece la obligatoriedad de la inscripción municipal de la entidad de asistencia social en el Consejo Municipal de Asistencia. Así, el registro pasa a ser regulado por resoluciones federales, aunque con un incremento de la indefinición: en ocasiones se menciona la necesidad de registro, y en ocasiones la necesidad de *inscripción*.

Muchos de los establecimientos de educación y salud que poseen el Certificado de Entidad de Fines Filantrópicos no son totalmente gratuitos -lo que explicaría la exigencia, en la legislación, de aplicar anualmente un porcentaje de servicios gratuitos (20% del ingreso bruto proveniente de servicios y 60% en el caso de los convenios con el Sistema Único de Salud). La contradicción es evidente: al emitir este certificado, el Estado pasa a reconocer el carácter público de estas entidades, lo que justificaría las exenciones a que tienen derecho. Mientras tanto, algunas de ellas, principalmente las de educación y salud, son sólo en parte públicos, ya que prestan servicios tanto pagos como gratuitos.

El Certificado de Entidad de Fines Filantrópicos surgió en 1959 (Ley No. 3.577) para responder a la exigencia del proceso de exención de la contribución patronal a la previsión, y fue reglamentado por el Decreto No. 1.117 de 1962. En este Decreto se exigió la Declaración de Utilidad Pública (estadal o municipal, y federal) y que el CNSS emitiese un *certificado provisorio* de “entidad de fines filantrópicos” para las entidades *registradas*. Exigió la emisión de un certificado, pero no un nuevo proceso distinto de aquel requerido para la obtención del registro. Por lo tanto, una función inicial del certificado -que era servir de prueba ante el Instituto Nacional de Seguro Social - INSS para obtener la exención de la cuota patronal de la previsión- acabó tornándose un título más de los exigidos en el proceso. El Decreto parece haber sido, entonces, un pretexto para la diferenciación entre el registro y el Certificado de Fines Filantrópicos (Sposati, 1994:67).

Las exigencias en relación con este pasaporte final para la exención de la cuota patronal a la seguridad social son muy similares a las que rigen para la obtención del registro -lo que representa, además de la burocratización, un costo significativo.

Aun cuando haya habido cambios en la concesión del certificado, tornándolo más selectivo, existen claras y obvias distorsiones en este sistema antiguo, que todavía está vigente. La primera es la creencia de que las sucesivas barreras burocráticas dificultarían la ocurrencia de favoritismos, cuando se sabe que cuanto más se incrementan las dificultades burocráticas, surgen más riesgos de tráfico de influencias. La segunda se refiere a lo enmarañado de las leyes, decretos y disposiciones internas que se han venido formulando y reformulando, con vínculos entre las varias exigencias -que se basan más en una “tradicción” que en una referencia racional y justa para la asignación de los recursos públicos. En tercer lugar, es sorprendente que todo el esfuerzo democratizador de la LOAS no se haya concretado en la modernización y adecuación de este verdadero papeleo en que se transformó la emisión de títulos. En cuarto lugar, llama la atención el anacronismo de esta legislación, con sus exigencias vinculadas a las exenciones ante el costo/beneficio que esto representa en términos de servicios efectivamente prestados a los ciudadanos, y en relación con el costo de gerenciar y analizar procesos con innumerables documentos contables, los recursos en caso de reclamos, la actualización de los títulos vinculados, repetición de documentos administrativos en diferentes organismos públicos, etc.

Los organismos responsables por la emisión de estos títulos se convirtieron en analistas de documentos formales, en detrimento del análisis de la relevancia pública de las acciones de estas asociaciones -con una evidente discordancia entre el ideario filantrópico y asistencialista del Estado Getulista de la década de 1930 y el ideario democrático de la LOAS, que concibe la asistencia como deber del Estado en cuanto a garantizar derechos sociales.

3. Las innovaciones de la Ley de las OSCIP

El sentido estratégico de la Ley 9.790/99 es el fortalecimiento de la sociedad civil para aumentar su capacidad de influir en las decisiones públicas, y dar una base de sustentación a la promoción de nuevos recursos para el proceso de desarrollo social -lo que exige, a su vez, inversión en capital social. De aquí la importancia de crear las condiciones para la expansión del Tercer Sector.

La legislación anterior a la Ley de las OSCIP, que sigue rigiendo paralelamente, se preocupa excesivamente por la presentación de documentos y registros contables para la obtención de la calificación y la realización de convenios. En este abanico jurídico antiguo, para que las organizaciones de la sociedad civil puedan tener acceso a determinados incentivos fiscales y realizar convenios con los gobiernos, es preciso que superen varias barreras burocráticas, sucesivas y acumulativas, en diferentes instancias gubernamentales, y que esperen años para obtener la aprobación de su trámite. Por otra parte, estas exigencias vienen demostrando, a lo largo de décadas, que no son en absoluto eficaces, puesto que no garantizan la formación de una base de informaciones segura para la definición de incentivos y para el establecimiento de asociaciones entre las entidades sin fines de lucro y los gobiernos, ni permiten la evaluación de resultados y el control social.

Con el propósito de enfrentar este problema, la nueva Ley No. 9.790/99 simplificó los procedimientos para el reconocimiento institucional de las entidades de la sociedad civil como OSCIP, ampliando y definiendo las áreas de actuación. Por una parte, procuró identificar las que posean fines públicos y no tengan acceso a ningún beneficio o calificación, reducir los costos operacionales y agilizar los procedimientos para el reconocimiento institucional. Por otra parte, procuró modernizar la realización de asociaciones con los gobiernos, sobre la base de criterios de eficacia y eficiencia, y de mecanismos más adecuados de responsabilización, de modo de garantizar que los recursos de origen estatal sean bien aplicados y efectivamente destinados a fines públicos.

Dada la heterogeneidad de las organizaciones que integran el Tercer Sector, una única legislación que tratase de la misma forma a entidades con características y problemáticas tan diferentes, no sería adecuada. Por este motivo, se optó por la creación de una nueva regulación para una parte del sector público no estatal, porque para reformular la maraña de leyes, decretos y resoluciones, como ya se ha visto, extensa, compleja y contradictoria, serían necesarios años de debates específicos para poder llegar a consensos sobre cómo enfrentar los diferentes problemas de las más variadas áreas, además de la tensión entre el ajuste fiscal y el mantenimiento de los beneficios y exenciones.

Así, estas leyes tendrán que convivir unas junto a las otras. Durante un plazo de cinco años, para poder experimentar, las asociaciones que tienen otros títulos se pueden calificar como OSCIP, pero tendrán que optar por el nuevo o el antiguo régimen una vez cumplido este plazo. Se espera que con el tiempo, la nueva legislación se torne tan atractiva como la anterior.

Uno de los principales consensos del proceso de interlocución se relacionó con la necesidad de imprimir cada vez mayor credibilidad⁹ a las organizaciones de la sociedad civil, mediante una calificación, en el universo del Tercer Sector, del subconjunto de aquellas que actúan de acuerdo con los principios del ámbito público en lo que se refiere a la producción del bien común. Esto implica crear mecanismos de visibilidad, transparencia y controles públicos, legalmente establecidos, permitiendo inclusive una mejor definición en cuanto al acceso a eventuales beneficios o incentivos gubernamentales y a donaciones privadas.

Por tales razones, la calificación como OSCIP estableció criterios para diferenciar, en el universo del Tercer Sector, las organizaciones que efectivamente tienen finalidad pública, acogiendo y reconociendo legalmente las organizaciones de la sociedad civil cuya actuación se da en el espacio público no estatal, y que hasta este momento no tengan acceso a ninguna forma de regulación y al establecimiento de asociaciones.

3.1. Los criterios para la calificación como OSCIP

La calificación como OSCIP es bastante ágil. Con los otros títulos, los pedidos demoran años en concretarse, y existe una extensa documentación que debe ser actualizada, sobrecargando así la administración pública.

En este aspecto, uno de los desafíos de la nueva Ley No. 9.790/99 es el de garantizar las condiciones para la consolidación de la agilidad operacional deseada. La ley determina la rapidez en el acto de aprobación de la solicitud porque la calificación es el acto vinculado al cumplimiento de las exigencias de la ley, tornando la calificación automática. Esto representa un gran cambio en la práctica anterior del papeleo, donde los gerentes públicos tenían poder discrecional sobre las solicitudes, así como sobre las innumerables apelaciones. La nueva Ley, al garantizar criterios objetivos para la calificación y la actuación rápida de la administración pública, impide el clientelismo, disminuye los costos y asigna a las organizaciones la responsabilidad por el envío de la documentación correcta.

Para obtener la calificación de OSCIP, la organización debe presentar documentos ¹⁰ al Ministerio de Justicia, que aprobará o no la solicitud en un plazo de treinta días. El rechazo de la solicitud sólo podrá ocurrir cuando la entidad no se enmarca en la lista de finalidades, no obedece al régimen de funcionamiento o en el caso de que la documentación estuviese incompleta.

El principal objetivo del cambio en la calificación es la delimitación, dentro del universo del Tercer Sector, de las organizaciones que verdaderamente son sin fines de lucro y que se encuentran efectivamente orientadas hacia la producción de bienes y servicios de carácter público. El Tercer Sector incluye miríadas de entidades que no necesariamente están orientadas hacia el interés público, congregando personas que se asocian para desarrollar actividades que interesan sólo a un círculo restringido de personas. Existen también las organizaciones que, aunque declaran estar orientadas al interés público, están constituidas en realidad para defender intereses sectoriales y económicos de una categoría profesional -lo que es legítimo, pero que no por ello pueden tener acceso a la calificación, como es el caso de sindicatos, asociaciones patronales, cooperativas, asociaciones de ayuda mutua, partidos políticos, instituciones religiosas, etc.

Muchas de las organizaciones consideradas filantrópicas, que prestan servicios privados ¹¹ de educación y salud, aunque están obligadas por la ley a suministrar parte de sus servicios en forma gratuita, en realidad tienen fines de lucro y no están totalmente orientadas al bien común, ya que se encuentran presididas por la lógica del mercado.

Al definir y calificar las instituciones que actúan de acuerdo con “fines públicos”, y demarcar su área de actuación, la Ley imprime mayor credibilidad a las organizaciones públicas sociales, señalizando, tanto al gobierno como a los donantes, que poseen un funcionamiento y una finalidad pública.

Debido a las dificultades que se confrontan para definir con precisión el significado de “interés público”¹², indispensable para el acceso a la nueva calificación, y ante el riesgo de una definición genérica y abstracta, se establecieron dos criterios que, combinados, caracterizan y dan sentido al “carácter público” de las OSCIPs. Esto quiere decir que las entidades tienen que obedecer al mismo tiempo a los criterios de *finalidad* -no tener fines lucrativos y desempeñar determinados tipos de actividades de interés general de la sociedad- y adoptar un determinado régimen de *funcionamiento* -disponer en sus estatutos y engendrar en sus acciones preceptos de la esfera pública que tornen viables la transparencia y la responsabilización por los actos realizados (Ferrarezi y Rezende, 2000).

3.2. Los criterios de finalidad

Siguiendo el criterio de finalidad, pueden clasificarse como OSCIP las personas jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro, desde que sus objetivos sociales y sus normas estatutarias atiendan a los requisitos establecidos por la Ley.

La Ley 9.790/99 define qué entidades no pueden ser calificadas: aquellas que representan el interés privado, individual o de un grupo determinado; que tienen fines de lucro; y aquellas que están o

deberían estar sujetas a regímenes legales propios. Según el art. 2o., entre ellas se incluyen: sociedades comerciales; sindicatos, asociaciones de clase o de representación de una categoría profesional; instituciones religiosas u orientadas a la difusión de credos, cultos, prácticas y visiones devocionales y confesionales; organizaciones partidistas y similares, incluyendo sus fundaciones; entidades de ayuda mutua destinadas a proporcionar bienes o servicios a un círculo restringido de asociados o socios; planes de salud y similares; instituciones hospitalarias privadas no gratuitas y sus patrocinantes; escuelas privadas dedicadas a la enseñanza formal no gratuita y sus patrocinantes; cooperativas de cualquier tipo o género; fundaciones públicas; fundaciones o asociaciones de derecho privado creadas por organismos públicos o por fundaciones públicas.

El art. 3o. permite la calificación a las asociaciones que ejecuten directamente programas o que efectúen donaciones o presten servicios intermediarios de apoyo a las organizaciones que ejerzan las siguientes actividades: promoción de la asistencia social; promoción de la cultura, defensa y conservación del patrimonio histórico y artístico; promoción gratuita de la educación y la salud ¹³; promoción de la seguridad alimentaria y nutricional; defensa, preservación y conservación del medio ambiente y promoción del desarrollo sustentable; promoción del voluntariado; promoción del desarrollo económico y social y lucha contra la pobreza; experimentación, sin fines de lucro, de nuevos modelos socio-productivos y de sistemas alternativos de producción, comercio, empleo y crédito; promoción de derechos establecidos, construcción de nuevos derechos y asesoría jurídica gratuita de interés suplementario; promoción de la ética, de la paz, de la ciudadanía, de los derechos humanos, de la democracia y de otros valores universales; estudios e investigaciones, desarrollo de tecnologías alternativas, producción y divulgación de informaciones y conocimientos técnicos y científicos que tengan que ver con las actividades mencionadas en este artículo.

Como puede verse, las actividades enumeradas forman parte del ámbito de actuación de la mayor parte de las organizaciones del Tercer Sector, además de ofrecer una apertura a las innovaciones que puede expandirse en el futuro.

3.3. Los criterios para el régimen de funcionamiento

Siguiendo el criterio de funcionamiento, las entidades tienen que disponer en sus estatutos ¹⁴ algunos preceptos que regulan el ámbito público, concernientes a mecanismos que posibiliten la transparencia y la responsabilización por los actos de estas entidades. Las exigencias en relación con el funcionamiento de estas entidades plantearán para muchas de ellas la necesidad de aumentar la racionalidad en la gestión y en la implementación de proyectos. Entre los requisitos de funcionamiento se incluyen los siguientes:

- Adopción de prácticas administrativas para cohibir el “conflicto de intereses” a fin de evitar la obtención de ventajas personales derivadas de la participación en procesos decisorios internos.
- Traspaso del patrimonio adquirido con recursos públicos, durante el período en que estuviese regida por la nueva ley, a otra organización calificada, en caso de pérdida de la calificación.
- Definición de un conjunto de obligaciones mínimas para los consejos fiscales, con el propósito de que, en los hechos, constituyan una primera instancia de control interno.
- Previsión de remuneración, o no, a los directores de la entidad que respondan por la gestión ejecutiva y para quienes presten servicios específicos.
- Disponibilidad de los libros contables y de actividades a los ciudadanos, obedeciendo a la directriz de dar publicidad a las acciones del sector.
- Normas para la presentación de cuentas y para la realización de auditorías externas, que son obligatorias a partir de determinados montos de ingresos y de gastos.

La Ley 9.790/99 abre, por vez primera, a las entidades sin fines de lucro la posibilidad de remunerar a sus directivos y tener acceso a una calificación institucional. Aun cuando la legislación tributaria vigente impida la remuneración ¹⁵ a los directivos de las entidades como condición para la

obtención de incentivos fiscales, es común la práctica de la remuneración recurriendo a subterfugios. Reconocer el derecho a la remuneración de los directivos, además de acabar con una irregularidad, favorece la profesionalización del cuadro funcional de estas entidades.

La remuneración a los directivos, en sí, no hace que una entidad pase a tener o no fines de lucro. La finalidad no lucrativa es un concepto jurídico doctrinario, que se basa en el hecho de que la organización no distribuye el resultado positivo de sus operaciones (lucro) entre sus socios. Para muchos juristas, la finalidad no lucrativa no depende de la remuneración, sino de la no distribución de las ganancias.

4. Breve evaluación de la calificación como OSCIP

El hecho de que la calificación sea, en primer lugar, responsabilidad de las organizaciones del Tercer Sector implica un cambio de postura, pues el gestor público al recibir una documentación incompleta o errada no aprueba la solicitud, y la entidad tiene que iniciar el proceso nuevamente. Este cambio choca con los patrones paternalista y clientelista existentes en las relaciones entre el Estado y la sociedad, pues exige, por una parte, que las organizaciones de la sociedad civil asuman sus deberes (entregar la documentación correcta y cumplir con las exigencias), y por otra parte, que el organismo público responsable de la calificación haga una buena gestión de la Ley.

La nueva Ley, teniendo como presupuesto que todos son honestos hasta que se demuestre lo contrario, invierte la lógica del control burocrático apriorístico por medio de la documentación, apuntando a los derechos y deberes de las organizaciones de la sociedad civil. Esto exigió una serie de debates para llegar a entendimientos sobre las nuevas posturas en relación con las exigencias legales, porque el gestor público no puede evaluar subjetivamente si la entidad puede o no ser calificada, sino solamente verificar si ella cumple con las exigencias legales.

Aquí se plantean dos desafíos correspondientes al cambio por parte del Estado: el *gerencial* -para generar nuevas prácticas que tengan como criterio atender al ciudadano con eficacia y eficiencia, limitando el poder burocrático discrecional; y el *institucional* -para impulsar nuevas relaciones entre Estado y organizaciones de la sociedad civil, amparadas en una regulación flexible. A las organizaciones de la sociedad civil también se les exige cambios gerenciales y cambios en la cultura organizacional y en las prácticas paternalistas prevalecientes.

Una de las mayores innovaciones de la Ley es la ampliación del acceso de las organizaciones de la sociedad civil a la calificación institucional. Uno de sus objetivos es, precisamente, ampliar ese acceso para millares de organizaciones que no tienen acceso a ninguna calificación y cuyas acciones sociales no son reconocidas legalmente¹⁶. Por consiguiente, se espera ampliar el número de organizaciones que establecen asociaciones con el Estado y dar mayor visibilidad a los donadores y asociados privados -ya que están clasificadas como organizaciones que actúan de acuerdo con los principios de la esfera pública no estatal.

De las aproximadamente 250 mil organizaciones de la sociedad civil que se estima que existen en el Brasil, sólo ocho mil poseen la Declaración de Utilidad Pública Federal -que da acceso a donaciones deducibles del Impuesto a la Renta- y 6.614 poseen la Declaración de Entidad Filantrópica, que permite la exención de la cuota patronal a la seguridad social. Se trata, por lo tanto, sólo de un porcentaje ínfimo el que consigue traspasar las barreras burocráticas y tener acceso a un título que las torna aptas para recibir recursos por la vía de convenios e incentivos fiscales.

Hasta el momento actual, cerca de 500 organizaciones sin fines de lucro solicitaron la calificación de OSCIP, lo que es una cantidad significativa para una Ley todavía desconocida, pero sólo 120 cumplieron con los requisitos exigidos. Entre las razones que explican un número tan elevado de rechazo de las solicitudes, cabe señalar las siguientes: la mayor parte de las negativas de aprobación se refieren a la entrega incompleta de documentos, principalmente en relación con las exigencias del

estatuto de la entidad. Aquí tenemos un cambio fundamental en relación con las prácticas tutelares anteriores, porque la entidad es la responsable de la entrega de una documentación correcta, ya que la calificación es automática desde el momento en que se cumplen los preceptos legales. Esto garantiza una actuación rápida de la administración pública e impide el clientelismo, pero exige, como contrapartida, la asunción de responsabilidad de las entidades por la presentación de la documentación correcta, con la debida incorporación de todas las exigencias que marca la Ley.

Una nueva ley no tiene la capacidad de crear una nueva realidad, pero permite generar nuevas soluciones que, a su vez, impulsan nuevas prácticas y comportamientos. Las reformas, en general, encuentran resistencias de todo tipo, y en particular, tratándose de una nueva regulación de la relación entre el Estado y el Tercer Sector, se presentan problemas políticos, además de los problemas gerenciales y culturales.

Por consiguiente, es preciso que las organizaciones entiendan su responsabilidad en el proceso, y por otra parte, también es preciso que los organismos públicos incorporen las innovaciones de la Ley, sin hacer más rígidos los procedimientos.

4.1. Una nueva ley no crea una nueva realidad

La Ley No. 9.790/99 introdujo una serie de cambios que todavía no han sido asimilados por la cultura organizacional de las entidades y de los gobiernos.

La calificación como OSCIP señala a donantes y asociados públicos y privados que la organización actúa de acuerdo con los principios de la *esfera pública no estatal*. Esta información puede llegar a representar una gran diferencia en el futuro, habida cuenta de la escasez de inversiones y la competencia por recursos, así como las exigencias de gestión eficiente, transparente y de servicios con calidad para atender a los ciudadanos.

Un argumento crítico en relación con la nueva Ley es que la calificación tiene muchas exigencias y pocos beneficios. De hecho, los incentivos solicitados por las organizaciones de la sociedad civil, si se comparan con el sistema anterior, todavía son pocos, con excepción de la exención del Impuesto a la Renta, cuando la organización no remunera a sus dirigentes, y de la posibilidad de recibir recursos por medio de los Términos de Cooperación (*Termino de Parceria*).

Durante el proceso de elaboración de la Ley, el contexto de severo ajuste fiscal no dio lugar a las condiciones mínimas para la negociación de incentivos fiscales específicos para las OSCIPs. Lo que la mayoría de las organizaciones quiere es, por lo menos, tener los mismos beneficios que ofrecen los otros títulos. De aquí la reivindicación para la extensión del beneficio que poseen las entidades filantrópicas -exención de la cuota patronal a la seguridad social. La legitimidad de esta propuesta es discutible por la falta de equidad en el sistema contributivo, ya que el trabajador paga su parte y el empleador está exento de la contribución con la previsión social.

Las entidades que detentan la Declaración de Entidad Filantrópica tienen un tratamiento privilegiado, puesto que están liberadas del pago de la contribución patronal incidente sobre la planilla salarial, cuya alícuota es de 20%. La única exigencia es la de utilizar un 20% de los ingresos para la atención gratuita a la población pobre -lo que no siempre ocurre. En 1999, el INSS perdió ingresos de R\$ 1,5 millardos con la exención de la cuota patronal. Las entidades de educación y asistencia social también están exentas del pago de todos los impuestos y contribuciones de los gobiernos federal, estatales y municipales, desde el momento en que poseen los títulos de la antigua legislación.

La transferencia de este sistema tradicional de exenciones e inmunidades para las OSCIPs no está en la agenda de reforma del marco legal, porque es socialmente injusto. Las organizaciones de la sociedad civil que poseen el título que permite esta exención miran con desconfianza la Ley 9.790. La critican porque no establece esta exención, pero también muestran cierto recelo ante la posibilidad de perder estas ventajas en un futuro cercano. Lo que se requiere es la construcción de un nuevo modelo de financiamiento para el Tercer Sector.

Al proceso de reforma del marco legal le espera un largo trayecto, que debe ser recorrido para valorizar y legitimar las acciones de la esfera pública no estatal. Además de esto, en los procesos de innovación, la eficacia de la norma depende de su aceptación e internalización por parte de la sociedad.

5. El traspaso de recursos para proyectos

La legislación anterior, en lo que atañe a la transferencia de recursos públicos para la realización de proyectos por parte de las organizaciones de la sociedad civil, adopta los convenios como principal forma de operacionalización¹⁷, exigiéndose, las más de las veces, el registro en el Consejo Nacional de Asistencia Social. Los convenios con la Unión son regidos por la extensa y compleja Instrucción Normativa No. 1, de 1997, de la Secretaría del Tesoro Nacional. En los estados y municipios las exigencias son similares.

La indefinición en cuanto a un estatuto propio para las organizaciones sin fines de lucro con fines públicos, y la inexistencia de un marco que abarque legal y administrativamente su pluralidad y complejidad, acarrearán una serie de problemas para la cooperación con el sector público. Entre estos problemas, el principal es el que se refiere a la obligatoriedad de las entidades de obedecer las reglas dictadas por la administración pública para firmar convenios, despojándolas de su inherente característica de flexibilidad. No se reconoce la naturaleza y la especificidad de la esfera pública no estatal, siendo inadecuados los mecanismos de control y de fiscalización, puesto que en lugar de evaluar la efectividad y la eficiencia de las acciones finales, se recurre al control por medio de la destinación del presupuesto y de la entrega formal de una extensa documentación.

Solamente pueden tener acceso a la celebración de convenios aquellas organizaciones que consiguen obtener el registro de entidad de asistencia social, emitido por el Consejo Nacional de Asistencia Social - CNAS. No toda entidad que tiene ese registro es de asistencia social, pero como este documento se había tornado obligatorio para la obtención de otros títulos y convenios, se llegó a la situación en que los más diversos tipos de entidades tienen que someterse a la lógica asistencial.

Es posible señalar otros problemas, tales como la rigidez del plan de aplicación de recursos, ausencia de procesos selectivos de los proyectos, e imposibilidad de pagar costos y de remunerar a los funcionarios con recursos del convenio.

Dado que la actual Ley de Licitaciones y Contratos (Ley 8.666/93), que rige las relaciones del Estado con el sector privado, y la regulación para la celebración de convenios (Instrucción Normativa No. 1/1997) no son consideradas como instrumentos totalmente adecuados a las especificidades de las entidades sin fines de lucro, fue preciso crear una nueva forma legal que reglamentase este tipo de asociaciones. Según los interlocutores consultados, este nuevo instrumento debería establecer criterios de evaluación tanto para la selección de proyectos como para las acciones implementadas, lo que llevaría a impulsar el mejoramiento de la capacidad de gestión, mayor profesionalización de los cuadros de las entidades y mayor eficiencia en las acciones sociales.

Por consiguiente, se buscó un nuevo instrumento que tradujese la relación de asociación entre instituciones con fines públicos (Estado y OSCIP), pero con diferentes formas de propiedad (pública estatal y pública social) y de diferente naturaleza jurídica (derecho público y derecho privado).

Así, la Ley 9.790/99 creó los **Términos de Cooperación** (*Termino de Parceria*), nuevo instrumento jurídico de fomento y gestión de las relaciones de asociación entre las OSCIPs y el Estado, con el objetivo de imprimir mayor agilidad gerencial a los proyectos y realizar el control por los resultados.

5.1. El Termino de Parceria

Los Términos de Cooperación son una de las principales innovaciones de la Ley de las OSCIPs, regida por el nuevo paradigma de gestión pública en el que existe una correlación entre mayor autonomía del gerente público y eficiencia. El *Termino de Parceria* consolida un acuerdo de cooperación

para la realización de proyectos, disponiendo de procedimientos más simples que aquellos utilizados en un convenio.

En lo que se refiere al proyecto a ser implementado, gobierno y OSCIP negocian un programa de trabajo que incluye, entre otros aspectos, objetivos, metas, resultados, indicadores de evaluación y mecanismos de desembolso. El seguimiento y la fiscalización de la ejecución del Término de Cooperación constituyen obligaciones del órgano estatal asociado, además del Consejo de Política Pública¹⁸ del área a la que se encuentra vinculado.

Las principales diferencias en cuanto al uso de recursos entre las legislaciones son las que se señalan a continuación:

Acceso a recursos públicos para la realización de proyectos	
Ley 9.790/99	Legislación anterior y vigente
La reglamentación para la realización del Término de Cooperación es suministrada por la propia Ley y su correspondiente Decreto.	Existen innumerables leyes y normas que deben ser observadas.
La forma de aplicación de los recursos es más flexible en comparación con los convenios.	Existe una marcada rigidez en la forma del gasto. Por ejemplo, como resultado de la eficiencia de su gestión, la entidad debe devolver el recurso, no pudiendo utilizarlo en otra área.
La Ley incentiva la escogencia de entidades asociadas por medio de concursos de proyectos.	No está prevista esta posibilidad.

Evaluación y responsabilización por el uso de los recursos públicos	
Ley 9.790/99	Legislación anterior y vigente
El control se centra en el logro de los resultados previstos.	El control se centra en la forma de utilización de los recursos.
El uso indebido de los recursos es sancionado con penas severas: además de la devolución y la multa, se prevé la inhabilitación y la confiscación de los bienes de los responsables.	Los mecanismos de responsabilización por el uso indebido de los recursos son básicamente la devolución y la multa.
Una Comisión de Evaluación -compuesta por representantes del órgano estatal asociado, del Consejo de Política Pública y de la OSCIP- evalúa el Término de Cooperación y verifica el desempeño global del proyecto en relación con los beneficios logrados para la población destinataria.	No está prevista una comisión para evaluar los resultados alcanzados. Por otra parte, no existe una práctica sistemática de evaluación.
Por encima de los R\$ 600.000, la OSCIP debe contratar una auditoría independiente para evaluar el Término de Cooperación.	No está prevista.

Control social y transparencia	
Ley 9.790/99	Legislación anterior y vigente
Está prohibida la participación de OSCIPs en campañas de interés político-partidista o electoral, <i>independientemente</i> del origen de los recursos (públicos o propios).	Esta prohibición se refiere sólo al caso de los recursos públicos, siendo permitida la participación cuando los recursos son de otro origen.
Los Consejos de Políticas Públicas son consultados antes de la celebración del Término de Cooperación, y participan en la Comisión de Evaluación de los	No está prevista esta actuación.

resultados obtenidos.	
Cualquier ciudadano puede solicitar, judicial o administrativamente, la pérdida de la calificación de OSCIP, desde el momento en que se base en evidencias de error o de fraude.	No está previsto.
Se exige la adopción de prácticas gerenciales que inhiban el favoritismo personal en procesos decisorios.	La legislación omite este aspecto.
La OSCIP debe designar un Consejo Fiscal como primera instancia de control interno.	No se estipulan estas atribuciones.
La OSCIP debe dar acceso a cualquier ciudadano a sus informes de actividades y a sus relaciones financieras.	No existe esta obligatoriedad.
Existe libre acceso a las informaciones referentes a las OSCIPs en el ámbito del Ministerio de Justicia.	No está previsto.

En relación con el *Termino de Parceria* se plantea otro desafío por parte del Estado: el cambio cultural, que consiste en llevar a cabo la transición desde las prácticas tradicionales y obstaculizadoras hacia una *administración gerencial*, cuyo énfasis está en el control por resultados y el control social.

Los gerentes públicos tienen dudas en cuanto al funcionamiento de la nueva modalidad jurídica creada para concretar el traspaso de recursos para los proyectos. Aquí son varios los aspectos que deben destacarse. El primero de ellos es el que se refiere a la práctica tradicional de transferencia de recursos por la administración pública. La idea-fuerza que presidió la elaboración de los Términos de Cooperación fue el control con base en los resultados de las acciones, midiendo su eficiencia y su eficacia; al contrario del convenio, cuyo control es apriorístico, de las actividades-medio y del destino que se les vaya a dar a los recursos.

A pesar de que la nueva Ley permite una relativa flexibilidad en el control de los medios -compensada por los mecanismos de evaluación, control social y por sanciones rigurosas en el caso de uso indebido de los recursos-, la burocracia tiende a atribuir a los Términos de Cooperación las mismas exigencias del convenio y tiende a crear, a lo largo del tiempo, nuevas regulaciones originalmente no previstas.

Se trata de una cultura burocrática obstaculizadora y de un aparato administrativo y legal que limita la libertad del gerente público, aun cuando la Ley (OSCIP) apunta a la flexibilización del control meramente burocrático.

En el proyecto de Ley original, la selección de las organizaciones para la concertación del Término de Cooperación tenía que ser por medio de concursos de proyectos. No se pudo llegar a un consenso en esta cuestión, y el concurso de proyecto terminó siendo sólo una posibilidad. La justificación de los gerentes públicos y de los juristas para esta negativa fue que, en el caso de que fuese obligatoria la realización de concursos, tendría que ser utilizada necesariamente la Ley de Licitaciones (8.666/93) -lo que inviabilizaría toda la estrategia de ser un instrumento flexible y adaptado a las especificidades de esta relación. En este caso, aun cuando existen los controles *a posteriori* por resultados, y severas sanciones en el caso de uso indebido de los recursos, garantizándose así una mayor eficiencia, se corre el riesgo de que tengan lugar prácticas clientelistas si el control social no fuese efectivo.

A este respecto, Bresser Pereira (1998:155) propone una interesante discusión al relacionar el *trade-off* entre mayor autonomía del gerente y riesgo de clientelismo. Para este autor, este riesgo sería compensado por las formas de control democrático, además de los mecanismos de controles burocráticos externos e internos. En la medida en que el administrador recibe autonomía gerencial, que pasa a ser controlado por resultados, se torna mucho más difícil para que sus superiores, burócratas o políticos, justifiquen políticas clientelistas. La administración gerencial presupone así la existencia de un régimen democrático razonablemente establecido.

La propuesta del Término de Cooperación consiste en insertar la gestión social en un nuevo marco de referencia de gestión pública. De aquí la combinación entre la autonomía decisoria del gerente, en relación con la flexibilización de leyes o reglamentos excesivos, y el control social.

Esta nueva Ley para el Tercer Sector representa sólo un primer paso en dirección al cambio del andamiaje jurídico de las relaciones Estado - Tercer Sector. Los obstáculos en el uso de los recursos son un problema de la burocracia estatal y por más que se quiera implementar un instrumento jurídico con mayor capacidad gerencial, siempre se tranca por causa de impedimentos legales y normas administrativas, de controles meramente burocráticos, o de restricciones parlamentarias, dando poco margen para la realización de acciones creativas. Por lo tanto, las pequeñas conquistas, la flexibilidad que presentan los Términos de Cooperación, aun en el marco extremadamente restrictivo de la administración pública, representan grandes avances. Sin embargo, ello no significa que la reforma esté acabada; por el contrario, para que se haga perenne, será preciso un continuo esfuerzo para actualizar y perfeccionar los instrumentos de gestión para la cooperación.

6. Las OSCIPs y el contexto de la reforma del Estado y de las políticas sociales

El debate sobre la reforma del Estado en la década de 1980 tuvo como eje la democratización de los procesos decisorios, la equidad de los resultados de las políticas públicas, la descentralización y participación de los ciudadanos en la formulación e implementación de las políticas. El gran problema era superar el patrón de intervención del Estado en el área social prevaleciente en el Brasil, caracterizado por: centralización decisoria y financiera del gobierno federal; segmentación de la atención y exclusión de los pobres del acceso a los servicios; penetración de intereses privados en la estructura estatal; clientelismo; gerencia verticalizada de decisiones y burocratización de procedimientos; exclusión de la sociedad civil de los procesos decisorios; impermeabilidad de las políticas y de las agencias a los ciudadanos; ausencia de control social y de evaluación (Draibe apud Farah, 2000:68).

En una instancia posterior, la crisis del Estado, que ya revestía un claro perfil, agudizada por la crisis económica mundial, puso en evidencia la crisis fiscal e impulsó fuertemente los conceptos de administración pública, exigiendo diversas reestructuraciones, principalmente en lo referente al gasto, e invocando la necesidad de un aumento de eficiencia y eficacia gubernamental, la atención a nuevas demandas, así como a la calidad de los servicios. Las dimensiones de la crisis pasaban por la declinación de los instrumentos tradicionales de superación de la crisis económica, en particular los de cuño keynesiano, de la burocratización weberiana, y por la nueva dinámica mundial dictada por el Consenso de Washington con la globalización financiera. Era preciso un Estado más flexible, capaz de adaptarse a los cambios externos.

La agenda de reforma incorpora, en este momento, algunas propuestas tanto de la vertiente neoliberal (como la selectividad de la acción estatal), como de la vertiente progresista que mantiene la centralidad de la acción del Estado en el área social, aunque en forma diferente, tratando de adecuarla al nuevo contexto (Farah, 2000).

La forma y los mecanismos a través de los cuales se procesa el ejercicio de los derechos sociales, ampliados por la Constitución de 1988, pasan a constituir el gran desafío en el contexto de la reforma del Estado, en razón de los innumerables aspectos cuestionables del modelo anterior, tales como el gigantismo, el burocratismo, la autonomización y la ausencia de control. Simultáneamente, aumenta significativamente la participación social, los discursos liberales privatizantes ganan espacio y se amplían las posibilidades de incorporación de organizaciones de la sociedad en la propia operación de los servicios sociales, apuntando hacia modalidades diferentes de organización y de equilibrio entre el Estado, el sector privado con fines de lucro y el sector privado sin fines de lucro en la producción y distribución de bienes y servicios sociales (Draibe apud Farah, 2000:69).

Así, los desafíos planteados para la superación de los problemas sociales no sólo se circunscriben a la actuación del poder estatal, toda vez que la complejidad del mundo contemporáneo coloca en escena nuevos actores y nuevas exigencias sociales que van más allá de las posibilidades de atención del Estado.

Específicamente para el área social, en la década de los años 1990, las propuestas de reforma enfatizarían, además de la descentralización, la necesidad de establecer prioridades de acción, la búsqueda de nuevas formas de articulación con la sociedad civil y la introducción de nuevas formas de gestión en las organizaciones estatales. En relación con estas formas de gestión, el énfasis recae en la búsqueda de mayor agilidad operacional, eficiencia y eficacia, a fin de superar la rigidez de la burocratización de los procedimientos, y las desviaciones derivadas de la ausencia de rendición de cuentas y de control social sobre las acciones del Estado. A los objetivos de la democratización de los procesos decisorios y del acceso a los servicios públicos, se agregan los de la eficiencia, la eficacia y la efectividad de la acción estatal (Farah, 2000: 69).

Así, en esta agenda, la identificación de formas alternativas de suministro no significa eliminar o reducir el papel del Estado ¹⁹, sino la inclusión de formas complementarias de suministro y la reforma de la acción del Estado. Estas formas ganan espacios, intentando oponerse a la centralización, la burocratización y la apropiación del aparato estatal por intereses privados y corporativos, al distanciamiento de las necesidades de la comunidad, a la mala calidad de los servicios y a la exclusión de los sectores de renta más baja por parte del Estado.

Hasta una fecha reciente, el Estado planeaba integralmente el desarrollo en todos sus aspectos, e implementaba las decisiones de manera centralizada. Esta postura marginó, durante mucho tiempo, a la sociedad civil en sus múltiples expresiones y formas de actuación. Tanto la reforma del Estado como la actuación de las entidades del Tercer Sector ponen en tela de juicio el monopolio del Estado en la defensa del interés público ²⁰. El Estado es uno de varios actores, que aporta recursos e implementa políticas sociales.

La reformulación del marco legal del Tercer Sector emprendida en el Brasil se ubica en el contexto de la agenda de reforma del Estado y de las políticas sociales. No se trata de sustituir la acción del Estado, ni tampoco de debilitarlo. Tampoco se trata de restringir el poder político y sus mecanismos de representación con la mediación de las organizaciones de la sociedad civil.

Lo que se propone es reconocer que existe una esfera pública y que ella puede ser potencializada si se puede contar con una colaboración en red, y si el Estado articula los diferentes actores para enfrentar problemas concretos ²¹. Esto supone voluntad política y visión estratégica de ambas partes.

La desconfianza que marcó históricamente las relaciones entre Estado y sociedad se extiende hasta el momento actual, con conflictos que dificultan la colaboración a gran escala. Por otra parte, las experiencias innovadoras de asociaciones ²² público-privadas han demostrado que esta colaboración - en que la alianza permite superar los puntos débiles de cada una de las partes- incrementa la eficacia y la eficiencia de las acciones en el campo social. La potencialización tiene lugar porque el Estado puede aprovechar la flexibilidad de las organizaciones de la sociedad civil, la agilidad, el compromiso y la aproximación a la comunidad para la resolución de problemas sociales locales. Y las organizaciones de la sociedad civil pueden obtener mayor efectividad en sus acciones con los recursos, el apoyo y la regulación del Estado, para garantizar que las directrices de las políticas sociales se cumplan, así como los criterios de equidad, de universalización y de calidad.

A pesar de que todavía no se haya concretado una actuación sistemática, es posible concluir que algunos de los temas y directrices de la reforma del Estado, particularmente las propuestas de la agenda de reforma en el área social, se incorporaron en el diseño de la nueva legislación que rige las relaciones entre el Estado y el Tercer Sector. En este análisis se destaca el reconocimiento de un espacio público no estatal; la agilidad operacional en la obtención de la calificación; la desburocratización de la regulación de las relaciones de cooperación entre gobiernos y OSCIPs con base en criterios de eficacia

y eficiencia, y mecanismos más adecuados de responsabilización por el uso de los recursos estatales, a fin de superar las desviaciones derivadas de la ausencia de rendición de cuentas y de control social.

En este sentido, la nueva Ley de las OSCIPs recoge muchas de las propuestas de la agenda de reforma del área social, que enfatiza, además de la descentralización, la búsqueda de nuevas formas de articulación con la sociedad civil y la introducción de nuevas formas de gestión.

A la reforma del marco legal del Tercer Sector se agregan todavía otros elementos conflictivos, como por ejemplo, el que tiene que ver con la actuación del Tercer Sector como complementaria, suplementaria o sustitutiva de la actuación del Estado. Esta idea se deriva de la creencia de que la reformulación de las leyes concernientes al Tercer Sector forma parte de la orquestación dirigida a viabilizar el Estado mínimo y la tercerización de sus acciones, que, como se sabe, no tuvo lugar. Ahora bien, todo el debate sobre la reconstrucción del Estado pasa por el fortalecimiento de sus acciones, y precisamente por eso, involucra también la redefinición de sus relaciones con la sociedad civil. Como dice Franco: “La Ley de las OSCIPs parte de la idea de que lo público no es monopolio del Estado. De que existen políticas públicas y acciones públicas que no deben ser realizadas por el Estado, no porque el Estado sea apartado del compromiso o porque renuncie a cumplir con su papel constitucional, ni porque el Estado esté tercerizando sus responsabilidades, es decir, no por razones directas o indirectas del Estado, sino por “razones de Sociedad”, estrictamente. Detrás de la nueva ley del Tercer Sector existe la convicción de que el abordaje de lo público por parte de la sociedad civil detecta problemas, identifica oportunidades y ventajas para la colaboración, descubre potencialidades y soluciones innovadoras en lugares donde el abordaje del Estado no puede ni debe tener lugar. La acción pública de la Sociedad Civil es capaz de movilizar recursos, sinergizar iniciativas, promover asociaciones en pro del desarrollo humano y social sustentable, de una forma en que el Estado jamás podría hacerlo” (ver prefacio de Ferrarezi y Rezende, 2000:13).

No es posible profundizar sobre estos conflictos en este texto, pero es posible señalar un tema que en el futuro contribuirá con esta reflexión. Se trata de la idea de virtud privada y vicio público (Ribeiro, 2000:154). Se invierte un dispositivo del pensamiento occidental, mediante el cual se engendrará el bien común a partir de los vicios privados: en nuestro país parece ser la vía privada la portadora de una firme cualidad ética, al contrario de la vía pública, de la que se cuestiona la moral y donde se concibe a los gobernantes como portadores de defectos. Se renuncia a la cosa colectiva en favor de las virtudes individuales. Este aspecto antropológico y político apunta al difícil diálogo entre el interés público producido por las organizaciones de la sociedad civil, y el interés público producido por el Estado. La dicotomía del debate dificulta la articulación entre los actores, que tienen idénticas finalidades, pero de distinto origen.

Así, la nueva Ley de las OSCIPs -considerada por muchos como uno de los principales avances en la legislación del Tercer Sector- todavía necesita ser comprendida y asimilada tanto por el Estado como por la sociedad civil. Se trata de la eficacia de la norma, de una propuesta de indiscutible calidad técnica y un adelanto en la concepción del interés público²³ y de la esfera pública no estatal. Pero que, al mismo tiempo, cuestiona los valores políticos y los patrones culturales profundamente arraigados de la relación entre el Estado y la sociedad civil.

Consideraciones finales

De por sí, la elaboración de la Ley de las Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público revela que la tradicional dicotomía Estado/sociedad civil está adoptando nuevos perfiles. Las OSCIPs no son instrumentos para la extensión de la acción del Estado, ni simplemente entidades suplementarias de la misma. Por el contrario, son entidades autónomas respecto al Estado, con formulación e implementación de políticas propias, siendo facultativo para ellas el hecho de asociarse o no al sector estatal. Las formas alternativas de implementación de servicios y políticas no significan la eliminación o la reducción del papel del Estado. Por el contrario, las formas complementarias de implementación

contribuyen con la reforma del Estado en la medida en que otros actores, con lógicas diferentes, entran en la escena pública.

Más allá del hecho de que exista un campo significativo de actuación social para el sector privado sin fines de lucro, el Estado sigue siendo imprescindible para garantizar criterios de equidad y de justicia social. Por su parte, todavía es el Estado el que dispone de los mecanismos más fuertemente estructurados para formular y coordinar acciones capaces de catalizar acciones en torno de propuestas más abarcativas, que no pierdan de vista la universalización de las políticas, en combinación con la garantía de equidad. Pero en este nuevo contexto, el Estado debe actuar predominantemente en forma estratégica, orientando el desarrollo por medio de la definición de las directrices de las políticas públicas y de las prioridades sociales, siéndole exigidas otras habilidades políticas y gerenciales²⁴ tales como la coordinación de las entidades asociadas y la evaluación de los resultados de los proyectos.

El sentido de la esfera pública es un proceso en construcción en el que los actores están redefiniendo sus papeles. En este entendido, la polarización y la simplificación del debate no permiten avanzar en las reformas, pues el Estado no siempre es la expresión del interés público, como lo demuestra la intermediación de intereses sectoriales privados en los centros de decisión política. Por otra parte, las organizaciones del Tercer Sector tampoco pueden apropiarse privadamente de recursos públicos y generar acciones clientelistas. Por esta razón, en la elaboración de la Ley 9.790/99 se hizo todo el esfuerzo por diferenciar las entidades de carácter público dentro del universo de las entidades sin fines de lucro, y por crear mecanismos de responsabilización. Esta delimitación permitirá otorgar una mayor visibilidad a la sociedad, a los donantes privados y al Estado, sobre las entidades que componen la esfera pública social no estatal.

La reforma del Estado apuesta a la modernización de la administración pública con nuevas formas de gerencia de la cosa pública. Pero el clientelismo, el patrimonialismo y el corporativismo todavía están presentes en las políticas públicas, lo que exige la ampliación de los espacios para la discusión y la definición del interés público, para que la propia sociedad civil contribuya con el fortalecimiento de la capacidad de gobierno del Estado y la publicización de sus acciones, así como también de la propia acción social -llevada a cabo por las organizaciones de la sociedad civil-, tornándolas permeables a las demandas y al ejercicio de los derechos sociales (Santos, 1998).

La producción de bienes públicos por las organizaciones de la sociedad civil trae consigo nuevos desafíos al Estado en materia de regulación. Desde el punto de vista gerencial, se plantea la gestión de las sociedades público-privadas, centrando la atención más en la evaluación de los resultados de proyectos que en el control ex-ante, llevando a cabo la transición desde las prácticas obstaculizadoras tradicionales hacia la administración gerencial. Desde el punto de vista institucional, se plantea la continuidad en la revisión del aparato legal y administrativo que bloquea el control por resultados, que dificulta la ampliación de incentivos fiscales, y que de hecho necesita, y genera contradicciones entre leyes y procedimientos entre los dos sistemas legales. Asimismo, es necesario el establecimiento de relaciones adaptadas a la cooperación, así como la promoción de la capacidad de negociación entre actores y de articulación de la red de instituciones estatales y de la sociedad civil. Para el Tercer Sector, se plantea el desafío de mejorar la capacidad de gestión y de seguimiento, con transparencia de las acciones. No se trata, por lo tanto, sólo de reformar el Estado, sino también de reformar las organizaciones de la sociedad civil que ocupan el espacio público.

Notas

¹ Los objetivos del Consejo de la Comunidad Solidaria son: diseñar e implantar programas innovadores de desarrollo social, basados en la asociación Estado/Sociedad, y dirigidos hacia grupos poblacionales vulnerables y excluidos (programas Universidad Solidaria, Capacitación Solidaria y Alfabetización Solidaria); desarrollar iniciativas de fortalecimiento de la sociedad civil (Programa Voluntarios, Red de Informaciones para el Tercer Sector y Reforma del Marco Legal del Tercer Sector y del Microcrédito);

promover la interlocución política sobre temas concernientes a una estrategia de desarrollo social para el país, con miras a identificar e impulsar la realización de prioridades y medidas que materialicen su consecución, y apoyar iniciativas de desarrollo local integrado y sustentable.

² El proceso de Interlocución Política está dedicado a la promoción del diálogo entre gobierno y sociedad civil sobre los temas sociales estratégicos, con definición de prioridades e instrumentos de acción social para el enfrentamiento de la pobreza y de la exclusión social. El objetivo es propiciar la convergencia de los esfuerzos y de las acciones de estos actores, con base en las prioridades definidas para la promoción del desarrollo social. Esto se lleva a cabo por medio de consultas y de la construcción de consensos y de propuestas. Por parte del gobierno, participan los Ministros de Estado y gerentes públicos. Por parte de la Sociedad, participan ONGs, entidades de clase, sindicatos, movimientos sociales, especialistas y empresariado, así como los Consejeros de la Comunidad Solidaria.

³ Con las respuesta a la consulta efectuada, se elaboró una lista de problemas y propuestas que fue remitida posteriormente a todos los participantes. A partir de esta lista, fue posible identificar los consensos relativos a los principales problemas y a las propuestas para la solución de los mismos, que se recogieron en un Documento Básico, nuevamente remitido a los interlocutores para que le agregasen otras enmiendas, dando origen a una segunda versión de este Documento.

⁴ Ver la totalidad de los consensos en el “*Marco Legal do Terceiro Setor*”, *Cadernos Comunidade Solidária*, vol. 5, IPEA, Brasília, 1998.

⁵ Los debates políticos tuvieron como objeto, entre otros, cuestiones relacionadas con el mantenimiento de intereses corporativos vinculados a las instituciones filantrópicas, principalmente en lo que tiene que ver con las exenciones a que éstas tienen derecho. A pesar de que la antigua legislación que rige el sector no fue modificada, muchos temían que se dispusiese la terminación de dichos incentivos, en tanto que otros hubiesen querido la extensión de los mismos a todas las organizaciones.

⁶ La entidad tiene sólo que realizar la inscripción de sus actas constitutivas en un registro civil, de acuerdo con el Código Civil.

⁷ La práctica del asistencialismo implica una postura paternalista y tutelar, distribuyendo favores y no reconociendo derechos. Una política de asistencia social es aquella que otorga a quien los necesita, beneficios y servicios para el acceso a la renta mínima, y atención a sus necesidades humanas básicas, como un derecho de la ciudadanía.

⁸ Durante la actividad de la *Comissão Parlamentar de Inquérito do Orçamento*, que investigaba el “escándalo de las irregularidades presupuestarias” en el gobierno de Collor, el entonces vigente CNSS descubrió subvenciones fraudulentas aprobadas por parlamentarios. Muchas fundaciones creadas por parlamentarios fueron utilizadas como forma de obtener subsidios para la subvención de sus propias actividades. Esto generó un impacto negativo en la opinión pública sobre las entidades sin fines de lucro durante los años subsiguientes. La asociación que se estableció entre filantropía y uso indebido de recursos públicos acabó exigiendo una movilización para distinguir la filantropía de la deshonestidad. El sociólogo Herbert de Souza, Betinho, acuñó la famosa expresión “pillantropía” para designar a las entidades deshonestas.

⁹ La experiencia anterior, con el escándalo del presupuesto en el gobierno de Collor, contribuyó mucho con la conformación de una imagen negativa de las entidades sin fines de lucro. Salieron a luz varios fraudes, entre ellos el de la utilización de estas entidades para la evasión de impuestos y el vínculo entre muchas fundaciones creadas por diputados que desviaban recursos del presupuesto en beneficio propio. En la actualidad, sin embargo, se estima que esta imagen se está diluyendo, en la medida en que se avanza en la comprensión de las diferencias existentes entre las propias organizaciones del Tercer Sector y sobre los beneficios sociales que ellas promueven.

¹⁰ Estatuto consignado en Registro; acta de elección de su directiva actual; balance patrimonial y demostración del resultado del ejercicio; declaración de exención del impuesto a la renta; inscripción en el Catastro General de Contribuyentes.

¹¹ La legislación anterior trata de forma idéntica a las entidades que no prestan exclusivamente servicios gratuitos y aquellas destinadas exclusivamente a fines públicos.

¹² Con respeto a la discusión sobre fin público, ver: Franco (1998) y Cunill Grau (1997)

¹³ Para las áreas de salud y educación, la Ley determina la forma complementaria de participación de estas organizaciones.

¹⁴ La asociación debe expresar en el estatuto todas las determinaciones del art. 4o. de la Ley 9.790/99.

¹⁵ Antes de la Ley 9.790/99, la legislación brasileña definía la finalidad no lucrativa a efectos de ciertas leyes específicamente tributarias. La finalidad no lucrativa, a efectos propios de beneficios que la misma ley especifica, depende de la no distribución de ganancias y la no remuneración de asociados. Así, en la práctica, se termina prohibiendo la remuneración de los directivos y creando subterfugios por medio de los cuales el socio de la organización debe dejar de serlo para recibir la justa remuneración por sus servicios. Fue en este punto donde la Ley 9.790/99 innovó, al reconocer por primera vez en una ley que la finalidad no lucrativa no depende de la no remuneración, aunque lo hizo sólo para los efectos de dicha Ley. Si la OSCIP optase por remunerar a sus directivos, no podrá solicitar o mantener la Declaración de Utilidad Pública y/o el Certificado de Fines Filantrópicos durante el plazo permitido para acumular estas calificaciones con la de OSCIP; y no tendrá exención del Impuesto a la Renta, de acuerdo con la legislación vigente (Ley No. 9.532/97).

¹⁶ La anterior legislación reconoce sólo a las organizaciones de asistencia social, educación y salud. Ya la Ley 9.790/99 reconoce varias de las formas recientes de actuación de las organizaciones de la sociedad civil, reseñadas en el art. 3o.

¹⁷ Existen otras modalidades de traspaso de recursos, pero que son todavía más restrictivas que el convenio: auxilios (transferencia de capital derivada de la ley presupuestaria para atender compromisos o encargos asumidos por la Unión, en general utilizada con recursos provenientes del exterior); contribución (transferencia corriente o de capital concedida en virtud de ley, sin contrapartida de servicios); subvenciones sociales (para servicios de asistencia social, médica o educacional, registrados en el CNAS -destinadas a cubrir gastos de funcionamiento).

¹⁸ Creados por la Constitución de 1988, los Consejos de Políticas Públicas están formados por representantes de la sociedad y de los gobiernos, para deliberar y llevar a cabo el control sobre determinadas políticas sociales, tales como educación, salud, asistencia, y otras.

¹⁹ Para Draibe: "(...) focalizar, tornar selectiva, involucrar sectores privados con o sin fines de lucro, y descentralizar, no constituyen y no pueden ser consideradas como medidas monopólicas de la estrategia neoliberal o conservadora, y por esto, no pueden ser descartadas sin una reflexión previa. En otras palabras, han existido propuestas socialmente progresistas que planteaban la concepción de una efectiva política orientada hacia las poblaciones pobres y que, en su diseño, incluían en una forma especial aquellos ingredientes considerados como exclusivos del neoliberalismo" (apud Farah, 2000:64).

²⁰ Como bien sintetiza Farah (2000:64): "Así, cada uno de los elementos presentes en la propuesta neoliberal de reforma de la actuación del Estado en el área social, reaparece con un nuevo significado en la perspectiva progresista. No se trata aquí de privatización como alternativa prioritaria o exclusiva (...), sino de nuevas formas de articulación con el sector privado, con miras a garantizar la provisión de servicios públicos (o de la socialización del consumo, o aún más, de la solidaridad social), teniendo lugar la sustitución del modelo de provisión estatal por un modelo en que el Estado deja de ser el proveedor directo o exclusivo y pasa a ser el coordinador y el fiscalizador de servicios que pueden ser prestados por la sociedad civil o en sociedad con ella".

²¹ Sobre los problemas de articulación político-institucional entre actores gubernamentales y no gubernamentales, ver el estudio de la implementación de una política innovadora en el Estado de Sao Paulo y los conflictos ocasionados por una reforma legal, en Ferrarezi (1995). El nuevo paradigma en la atención de niños y adolescentes -garantía de derechos- fue incorporado por la Secretaría del Menor en función de las fuerzas sociales que demandaban un nuevo abordaje del problema y de la propia actuación innovadora de las ONGs. Sin embargo, la falta de articulación con los movimientos sociales y las ONGs fue uno de los principales motivos del fracaso de la política innovadora de esa agencia, poniendo de manifiesto su incapacidad de coordinación y de negociación con miras a la realización de asociaciones más amplias, de modo de garantizar la sustentabilidad político-institucional y la implantación de la reforma legal propugnada por el Estatuto del Niño y del Adolescente.

²² Al respecto, ver la discusión de la Comunidad Solidaria (www.comunidadesolidaria.org); del Ministerio de Salud - Programa DST/AIDS (www.aids.gov.br); y las experiencias inscritas en el Programa Gestión Pública y Ciudadanía (<http://inovando.fgvsp.br>).

²³ Al respecto, ver la discusión sobre fin público: Cunill Grau (1997) y Franco (1998).

²⁴ Para profundizar con respecto a este nuevo papel, ver Ferrarezi (1997 y 1998).

Referencias bibliográficas

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1998) Reforma do Estado para a cidadania. A Reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Ed. 34, Brasília: ENAP.

CUNILL GRAU, Nuria (1997) Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. CLAD, Nueva Sociedad, Caracas.

FARAH, Marta Ferreira Santos (2000) Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. Organização e Sociedade, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador, vol.7, n. 17, janeiro/abril.

FERRAREZI, Elisabete (1998) A mudança do marco legal do Terceiro Setor no Brasil. III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 14-17 de octubre.

_____ (1997) Estado e Setor Público Não Estatal: perspectivas para a gestão de novas políticas sociais. II Congreso Interamericano do CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Isla de Margarita, Venezuela, octubre.

_____ (1995) Evolução das políticas dirigidas à infância e à adolescência: a Secretaria do Menor de São Paulo e a introdução de um novo paradigma. São Paulo. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo, defendida na EAESP/FGV.

FERRAREZI, Elisabete; REZENDE, Valeria (2000) OSCIP: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público: A Lei 9.790/99 como alternativa para o Terceiro Setor. Conselho da Comunidade Solidária, Ed. Takano, Brasília. (disponible en www.comunidadesolidaria.org.br)

FRANCO, Augusto de (1998) Uma nota sobre a questão do fim público das organizações do Terceiro Setor - seu papel na expansão da esfera pública e na reforma do Estado. Conjuntura e Planejamento, SEI, n. 50, Salvador, julho.

Ley 9.790, de 23 de marzo 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.

MARTINS, Paulo Haus (2000) Quais são as vantagens da qualificação como OSCIP? Tema da legislação do mês de maio no site www.rits.org.br.

RIBEIRO, Renato Janine (2000) Sociedade contra o social: o alto custo da vida pública no Brasil. Companhia das Letras, São Paulo.

SANTOS, Boaventura de Souza (1998) Reinvenção Solidária e participativa do Estado. Paper

apresentado no Seminário Internacional sobre Sociedade e Reforma do Estado, MARE, 26 a 29 de março, São Paulo.

SPOSATI, Adaíza de Oliveira (1994) Cidadania ou filantropia: um dilema para o CNAS. São Paulo: Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, São Paulo.

SZAZI, Eduardo (2000) Terceiro Setor: regulação no Brasil. Peirópolis, São Paulo.

Documentos del Consejo de la Comunidad Solidaria

Coletânea das contribuições enviadas pelos interlocutores, Marco Legal do Terceiro Setor, Sexta Rodada de Interlocação Política, Brasília, outubro de 1997.

Documento-Base para XVII Reunião do Conselho da Comunidade Solidária, Marco Legal do Terceiro Setor, Sexta Rodada de Interlocação Política, Brasília, 6 de outubro de 1997.

Documento-Base para XX Reunião do Conselho da Comunidade Solidária, Marco Legal do Terceiro Setor, Continuação da Sexta Rodada de Interlocação Política. Brasília, 4 de mayo de 1998.

Marco Legal do Terceiro Setor, Cadernos Comunidade Solidária, vol.5, IPEA, Brasília, 1998.