

NEWTON VASCONCELOS PULHEZ JUNIOR

**ANÁLISE DA CARACTERIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS SEM FINS
LUCRATIVOS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA NO PERÍODO REPUBLICANO**

Dissertação apresentada ao Instituto de Biociências do Campus de Rio Claro, Universidade Estadual Paulista, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Theresa Maria de Freitas Adrião

Rio Claro
2010

NEWTON VASCONCELOS PULHEZ JUNIOR

**ANÁLISE DA CARACTERIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS SEM FINS
LUCRATIVOS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA NO PERÍODO REPUBLICANO**

Dissertação apresentada ao
Instituto de Biociências do Campus
de Rio Claro, Universidade
Estadual Paulista, como requisito
para a obtenção do título de Mestre
em Educação.

Comissão Examinadora

Prof^a. Dr^a. Theresa Maria de Freitas Adrião (orientadora)

Prof. Dr. Pedro Ganzeli

Prof^a. Dr^a. Raquel Fontes Borghi

Rio Claro, 03 de setembro de 2010.

Dedico este trabalho a minha querida e amada mãe Élida, pelos incansáveis conselhos e por sempre acreditar que tudo vai se resolver.

AGRADECIMENTOS

À professora Theresa Adrião, pela compreensão nos momentos difíceis, pela amizade, pelos conselhos sempre oportunos, pelo acolhimento e por ter acreditado no meu trabalho. Devo minha formação acadêmica a você, muito obrigado.

Aos professores Pedro Ganzelli e Raquel Fontes Borghi pela enorme contribuição ao trabalho.

A todos os professores e alunos do Grupo de Estudos e Pesquisa em Política Educacional (Greppe), pelos grandes momentos de aprendizado.

À minha família, que sempre me incentivou em todos os momentos que passei para concluir este trabalho. Mãe, Eliton, Dawton e Rafael, amo vocês.

A meu pai Newton, que não pode estar presente nesse momento, mas tenho certeza que está muito orgulhoso de mim.

A todos os amigos que contribuíram de alguma forma para a realização deste trabalho, em especial, Dani (devo muito a você esta etapa da minha vida), Julio, Ralf, Carol, Fernanda, Henrique, Vinão, Mari, Deco (obrigado por tanto tempo junto irmão), Diego, Elis (obrigado pela nova família), André (apesar da distância), Leonel, Passat, Vivian (eterna amiga), Lara, entre tantos outros que passaram pela minha vida nessa etapa.

Ao Maurício, Gazana e Boy, por acreditarem que nosso sonho é possível.

À minha filha Tandra, pelo enorme companheirismo e tamanha ligação afetiva. Sempre estaremos juntos.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo financiamento.

RESUMO

A presente pesquisa, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), objetiva a caracterização, na legislação brasileira, das instituições privadas sem fins lucrativos, com o foco nos institutos. O período retratado no estudo se dá do início da República no Brasil até o ano de 2002. Primeiramente, objetivou-se identificar e caracterizar o chamado Terceiro Setor. Em seguida, identificou-se dentro do período republicano dispositivos das Constituições Federais, além de leis ordinárias e leis complementares, que caracterizem ou remetam a classificação adotada como instituições privadas sem fins lucrativos, dando ênfase à caracterização dos institutos. Por fim, objetivou-se caracterizar os institutos dentro do aparato legal brasileiro, tendo em vista a classificação da natureza jurídica do Instituto Ayrton Senna, utilizado como exemplo na pesquisa. Para desenvolver os objetivos adotados utilizou-se como recurso metodológico a revisão bibliográfica de autores da área, pesquisa documental e a realização de entrevistas semi-estruturadas. Os resultados da pesquisa demonstraram que a natureza jurídica das instituições privadas sem fins lucrativos está regulamentada, atualmente na legislação nacional, somente como associações e fundações. Os institutos foram identificados como uma razão social, podendo ter natureza jurídica de uma associação ou fundação.

Palavras-Chave: Terceiro Setor. Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos. Institutos.

ABSTRACT

This present research, funded by Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), objective to characterization, in the Brazilian legislation, of private and non-profit-making institutions, focusing on institutes. Primarily, aimed to identify and characterize the so-called Third Sector. Then it was, identified within the period of the Federal Constitutions Republican devices, in addition to ordinary laws and complementary laws that characterize or refer to the classification adopted as a private non-profit institutions, emphasizing the characterization of the institutes. Finally, it was aimed to characterize the institutes within the Brazilian legal apparatus in order to classify the legal nature of the Ayrton Senna Institute, the research used as an example. To develop the objectives adopted was used as a methodological review of the authors in the area, documentary research and semi-structured interviews. The results of the research showed that the legal status of private nonprofit institutions are regulated currently under national law, only as voluntary organizations and foundations. The institutes have been identified as a corporate name, may have legal nature of an association or foundation.

Keywords: Third Sector. Private Non-Profit-Making Institutions. Institutes.

LISTA DE QUADROS E FIGURAS

QUADROS

QUADRO 1 – Síntese das leis federais referentes às instituições privadas sem fins lucrativos, relacionadas ao período de 1916 até 1988	63
QUADRO 2 – Síntese das leis federais referentes às instituições privadas sem fins lucrativos, relacionadas ao período de 1995 até 2002	70

FIGURAS

FIGURA 1 – Os números do Instituto Ayrton Senna.....	100
---	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABONG	–	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
ARENA	–	Aliança Renovadora Nacional
Art.	–	Artigo
ASF	–	Ayrton Senna Foundation
CEN	–	Conselho da Economia Nacional
Ceteb	–	Centro de Ensino Tecnológico de Brasília
CNAS	–	Conselho Nacional de Assistência Social
CNPJ	–	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CNPq	–	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CVSP	–	Centro de Voluntariado de São Paulo
EDH	–	Empresários pelo Desenvolvimento Humano
EUA	–	Estados Unidos da América
FAPESP	–	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FBB	–	Fundação Banco do Brasil
FLEM	–	Fundação Luiz Eduardo Magalhães
GI	–	Gestão de Indicadores
GIFE	–	Grupo de Institutos, Fundações e Empresas
IAS	–	Instituto Ayrton Senna
IBGE	–	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	–	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	–	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	–	Lei de Diretrizes e Bases
MARE	–	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MDE	–	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	–	Ministério da Educação
MP	–	Ministério Público
NCC	–	Novo Código Civil
ONG	–	Organizações Não-Governamentais
ONU	–	Organização das Nações Unidas
OS	–	Organizações Sociais

OSCIP	–	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PDS	–	Partido Democrático Social
PIS/Pasep	–	Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PMDB	–	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNC	–	Plano Nacional de Cooperativismo
PPS	–	Partido Popular Socialista
PRF	–	Partido Republicano Federal
PRP	–	Partido Republicano Paulista
PRR	–	Partido Republicano Riograndense
PSD	–	Partido Social Democrático
PSDB	–	Partido da Social Democracia Brasileira
PTB	–	Partido Trabalhista Brasileiro
SIASI	–	Sistema Instituto Ayrton Senna de Informação
SUS	–	Sistema Único de Saúde
UCDB	–	Universidade Católica Dom Bosco
UEPI	–	Universidade Estadual do Piauí
UFMS	–	Universidade Federal do Mato Grosso do Sul
UFRGS	–	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRN	–	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFU	–	Universidade Federal de Uberlândia
Unemat	–	Universidade do Estado do Mato Grosso
Unesp	–	Universidade Estadual Paulista
Unioeste	–	Universidade Estadual do Oeste do Paraná
USP	–	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

	Página
INTRODUÇÃO	12
I. TERCEIRO SETOR E REFORMA DO ESTADO NO BRASIL	16
1. Considerações acerca do surgimento, concepção e materialização do Terceiro Setor.....	16
1.1 A reforma do aparelho do Estado brasileiro nos anos 1990.....	26
II. A NORMALIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS NO BRASIL	31
2. Instituições privadas sem fins lucrativos: considerações sobre o previsto nos textos constitucionais republicanos e nas leis que as referenciam.....	33
2.1 A normalização das instituições privadas sem fins lucrativos pós 1990.....	53
III. SOBRE AS INSTITUIÇÕES COMPONENTES DO TERCEIRO SETOR	75
3. Uma definição das entidades componentes do Terceiro Setor.....	75
3.1 As fundações.....	78
3.2 As associações.....	83
3.3 Os institutos.....	85
3.3.1 O Instituto Ayrton Senna.....	90
IV. SÍNTESES E CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A TRAJETÓRIA DA NORMALIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS NO BRASIL E SUA RELAÇÃO COM O INSTITUTO AYRTON SENNA	102

V.	REFERÊNCIAS	111
VI.	ANEXOS	120
6.1	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	121

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp)¹, procurou caracterizar, na legislação brasileira, as instituições privadas sem fins lucrativos, com o foco nos Institutos. É parte integrante do projeto nacional “Análise das conseqüências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional”, coordenado pelas Profas. Dras. Theresa Maria de Freitas Adrião e Vera Peroni, parcialmente financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que articula pesquisadores de dez diferentes universidades, a saber: Universidade de São Paulo (USP), Universidade Estadual Paulista (Unesp) campus Rio Claro, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Universidade Estadual do Piauí (UEPI), Universidade do Estado do Mato Grosso (Unemat) campus Cáceres, Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE) e Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

No Brasil, foram criadas inúmeras entidades² ao longo do tempo voltadas às questões sociais, com o intuito de responder às demandas sociais que não foram equacionadas pelo Estado, muitas vezes entendidas como de sua obrigação. Estas entidades tinham, em sua maioria, origens vinculadas à sociedade civil e, portanto, de natureza privada.

Ao longo dos anos, cada vez mais essas entidades adquiriram características, propósitos e ações que as diferenciavam entre si, havendo a necessidade de classificá-las juridicamente de maneira diferente.

Outro fator de importante análise está relacionado à questão dessas entidades terem finalidade não lucrativa, ou seja, todo o excedente financeiro tem de

¹ A pesquisa teve financiamento inicial do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

² Utilizaram-se aqui os conceitos de entidade e instituição como sinônimos.

ser aplicado na própria entidade, sem repasse para terceiros. Por comprovarem em seus objetivos, questões direcionadas ao trato social, amenizando possíveis desigualdades sociais, essas instituições adquiriram a alcunha “sem fins lucrativos”, por meio de leis ou ordenamentos jurídicos.

Esta pesquisa procurou identificar e caracterizar as instituições privadas sem fins lucrativos, tendo em vista as principais leis e ordenamentos jurídicos relacionados ao tema e promulgados no Brasil a partir da República.

Dentro do objetivo proposto, o estudo buscou em seu primeiro capítulo analisar e conceituar a estrutura na qual as instituições privadas sem fins lucrativos se enquadram no Brasil, o chamado Terceiro Setor. Segundo alguns autores (BRESSER PEREIRA, 1999; MODESTO, 1999; SZAZI, 2003, 2006), o Terceiro Setor é uma estrutura ideológica de práticas políticas, que não é o Estado nem o mercado, sendo considerado parte integrante da sociedade civil. Outros autores (MONTAÑO, 2005; PERONI, 2003; PERONI, ADRIÃO, 2005) o entendem como uma estratégia de transferência da responsabilidade do Estado perante a oferta das políticas públicas de atendimento às demandas sociais para a sociedade civil por meio das entidades classificadas como componentes do Terceiro Setor.

Buscou-se ainda identificar o processo de reforma do aparelho do Estado vivenciado no Brasil na década de 1990. Um dos fatores de influência para o rompimento da exclusividade das políticas públicas com o Estado está no Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), firmado no governo Fernando Henrique Cardoso (Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB) no ano de 1995, norteando o marco regulatório nesse período.

No segundo capítulo da pesquisa, procurou-se analisar e identificar a normalização das chamadas “instituições privadas sem fins lucrativos” na legislação brasileira ao longo do período republicano, verificando as Constituições Federais e leis complementares e ordinárias.

Em um primeiro momento do capítulo, analisou-se o período entre a primeira Constituição Republicana, datada do final do século XIX, até a Constituição Federal de 1988. Neste recorte, pretendeu-se analisar quais as características obtidas pelas instituições privadas sem fins lucrativos e suas implicações sofridas, por meio das leis e ordenamentos jurídicos promulgados na legislação brasileira.

Em um segundo momento, o recorte analisado teve início no ano de 1995 até o ano de 2002. O início do período analisado se justifica primeiramente pela

influência para o rompimento da exclusividade das políticas sociais com o Estado encontrado na formulação do PDRAE, plano de referência na introdução da lógica mercantil nesse período. O final do período é referente à promulgação da Lei n°. 10.406, de 2002, que institui o novo Código Civil, umas das referências para a classificação das instituições privada sem fins lucrativos.

Alguns estudos referente à temática (PERONI, 2003; ADRIÃO, 2001, ADRIÃO, GARCIA, BORGHI, ARELARO, 2006) mostram que há uma tendência a partir dos anos 1990 de formalização de parcerias entre o Estado e setor privado para as questões sociais. Entende-se como “parceria”, de uma forma geral, projetos formalmente abalizados entre setores da iniciativa privada e poder público (DOURADO; BUENO, 1999, BEZERRA, 2008). Adrião (2006) ainda afirma que há no Brasil uma transferência direta das ações voltadas as questões públicas, de obrigação do Estado, para o setor privado. O que não ocorre é a transferência da propriedade pública para o setor privado. Portanto, esta transferência não se apresenta nos moldes da privatização de empresas e outros serviços.

No terceiro capítulo partiu-se para a análise das instituições privadas sem fins lucrativos em si. Para tanto, pretendeu-se identificar e classificar as entidades componentes do Terceiro Setor, mais especificamente as fundações, as associações e, principalmente, os institutos, a fim de compreender suas principais diferenças, principalmente as referentes às questões de natureza jurídica. A escolha por estes tipos de instituições deveu-se ao fato de que grande parte das instituições privadas identificadas pela legislação está classificada como associações e fundações. Ainda, pelo fato da escassez de informações relacionadas à jurisdição destas instituições na legislação brasileira. Em seguida, utilizou-se a caracterização da natureza jurídica do Instituto Ayrton Senna como exemplo para o entendimento de tal classificação, por este ser um dos objetivos da pesquisa nacional “Análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional”, na qual esta pesquisa é parte integrante.

Por fim, nas considerações finais da pesquisa, pretendeu-se caracterizar as instituições privadas sem fins lucrativos no processo de normalização dentro da legislação brasileira ocorrido no período republicano, a fim de responder as questões levantadas pela pesquisa.

A pesquisa classifica-se como de natureza qualitativa (GIL, 1994; MINAYO, 1994; GODOY, 1995; SANTOS, 1999; TRIVIÑOS, 2008). A abordagem qualitativa

apresenta “o mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas” (MINAYO, 1994, p. 22), sendo assim não se limita apenas a quantificações, ainda que possa incluí-las no conjunto de dados e informações a serem levantados.

Utilizou-se como procedimento metodológico do estudo um levantamento e análise bibliográfica de temas relativos às Constituições Federais, leis complementares e ordinárias referentes às instituições privadas sem fins lucrativos, Terceiro Setor, parcerias público-privadas, entre outros. Para a realização da coleta de dados necessários a pesquisa utilizou-se de fonte documental coletada do Instituto Ayrton Senna e da Secretaria de Educação de um município paulista onde a instituição firmava uma parceria para a realização de seus programas. Especificamente, recorreu-se à pesquisa documental em fontes primárias (legislação, sites oficiais e institucionais) e secundárias (pesquisas e demais produções teóricas sobre o Instituto Ayrton Senna).

Utilizou-se ainda de duas entrevistas semi-estruturadas realizadas com a diretora responsável pelo Instituto Ayrton Senna em sua sede em São Paulo para a caracterização da instituição, principalmente relacionada às questões jurídicas. A primeira no ano de 2008 concedida a Romualdo Portela de Oliveira e Theresa Maria de Freitas Adrião. A segunda no ano de 2009 concedida à Teise Garcia e Talita Spaggiari. A entrevistada assinou o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido autorizando a publicação de sua identidade e das informações adquiridas.

CAPÍTULO I

TERCEIRO SETOR E REFORMA DO ESTADO NO BRASIL

O presente capítulo visa primeiramente caracterizar o chamado Terceiro Setor, percebido como um segmento que não integra o Estado, entendido como o “primeiro setor”, nem o mercado, entendido como o “segundo setor” (FERNANDES, 1994).

Buscando compreender suas origens, o capítulo pretendeu tecer considerações acerca do surgimento do Terceiro Setor na Europa Ocidental, calcado principalmente nas proposições da Terceira Via de origem inglesa, e nos Estados Unidos da América (EUA), ambos a partir da década de 1970.

Objetivou-se analisar ainda sua estrutura, fundamentada no intenso debate de alguns autores da área (ADRIÃO, 2006, DI PIETRO, 2006, 2007; PERONI, 2003; MONTAÑO, 2005; SZAZI, 2006).

Por fim, este capítulo também analisou, o que se identificou na década de 1990 no Brasil, como a proposta de reforma no aparelho do Estado. As diretrizes para a reforma observada estavam presentes no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), criado no ano de 1995, pelo então presidente da república Fernando Henrique Cardoso.

Analisou-se as propostas e as possíveis transformações acarretadas pela implantação das políticas observadas no PDRAE. Um dos principais objetivos do PDRAE baseava-se na transformação da administração pública brasileira, de burocrática em gerencial (PEREIRA, 1998).

1. Considerações acerca do surgimento, concepção e materialização do Terceiro Setor

Ao longo do tempo, o sistema capitalista de produção passou por algumas crises, geradas por suas próprias contradições (HARVEY, 2005; ANDERSON, 1995).

A primeira grande crise do capitalismo data de 1929, também denominada de depressão econômica. O período retratou altas taxas de desemprego e queda das produções industriais em larga escala. O fator preponderante para o agravamento da crise ocorreu com a abrupta queda das ações nas bolsas de valores “quebrando” a bolsa de Nova York (BUENO, 2007; HARVEY, 2005).

Perante a crise, inúmeras estratégias de escoamento e absorção dos excedentes financeiros foram adotadas para amenizar os problemas da economia. Tais estratégias eram necessárias no contexto econômico para evitar que a crise identificada afetasse a economia e o mercado global (HARVEY, 2005; ANDERSON, 1995).

Os países capitalistas passam a adotar estratégias de superação da crise do sistema capitalista, em maior ou menor medida, no pós Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Países da Europa como Espanha e França, além do próprio Estados Unidos da América, Japão do lado asiático, adotaram medidas calcadas no investimento do setor público voltado ao crescimento da produção industrial e comercial (HARVEY, 2005, 2009).

A rápida industrialização dos países capitalistas no pós Guerra acompanhou tais medidas, sendo o Estado fator preponderante facilitando, ou até mesmo administrando, este processo na economia industrial. Neste contexto, a teoria do economista inglês John Maynard Keynes (1883-1946), conhecida como “teoria keynesiana”, passa a responder às contestações geradas pelas crises do sistema capitalista (HARVEY, 2005, 2009).

Segundo a teoria keynesiana, o Estado capitalista deveria administrar a economia com medidas de controle fiscais e monetárias, investindo recursos públicos na produção industrial de larga escala. Aliado a estas medidas passariam a adotar estratégias para a garantia da seguridade social e do pleno emprego (HARVEY, 2005, 2009).

Neste contexto, calcado na teoria de Keynes, tomou forma o Estado de bem-estar social³, que pode ser entendido como

³ Do inglês Welfare State.

um pacto social entre o trabalho e o capital que remonta às reorganizações institucionais do capitalismo do início do século na Europa, especialmente nas origens da social-democracia européia, com as expressões mais vigorosas nas social-democracias escandinavas.” (TORRES, 1995, p. 112).

Adotado pela social-democracia em muitos países de capitalismo avançado pós Segunda Guerra Mundial como Estados Unidos da América, Austrália e países da Europa Ocidental, o Estado de bem-estar social visava adotar políticas de protecionismo aos serviços sociais, sendo que o gasto público estava destinado, em sua maioria, a seguridade social, educação e assistência social⁴ (HARVEY, 2005).

As estratégias adotadas para o avanço econômico do capitalismo tiveram êxito e se sustentaram do período do pós Segunda Guerra até início da década de 1970. Nesse período, também identificado como fordista/keynesianista, houve um crescimento notório da economia dos países capitalistas e uma elevação dos padrões de vida dessas sociedades (HARVEY, 2009). Pode-se afirmar que

o capitalismo avançado estava entrando numa longa fase de auge sem precedentes – sua idade de ouro – apresentando o crescimento mais rápido da história, durante as décadas de 50 e 60. (ANDERSON, 1995, p. 04)

As aparentes estabilidades e acomodações encontradas pelo sistema capitalista, principalmente nos países europeus e norte-americanos, até início da década de 1970 começam a ser contestadas (ANDERSON, 1995).

O ano de 1973 marca a chegada de mais uma grande crise do modelo econômico do sistema capitalista. As altas taxas de inflação e as baixas taxas de crescimento econômico ocasionaram uma grave recessão. Em relação ao crescimento econômico, a inflexibilidade do sistema capitalista perante os investimentos de capital fixo, em larga escala e a longo prazo, impedia o

⁴ Alguns autores (AURELIANO; DRAIBE, 1989; BRESSER PEREIRA, 1998) afirmam que chegamos a vivenciar o Estado de bem-estar social no Brasil. Para este trabalho adotam-se as concepções de José Luís Fiori (1995) na qual argumenta que o Brasil vivenciou um Estado, por ele denominado, “desenvolvimentista”. O autor argumenta que o Estado de bem-estar social não foi vivenciado no Brasil, pois “no caso brasileiro, pelo menos, os dois grandes surtos de expansão dos sistemas de proteção social ocorreram durante regimes autoritários e sob o governo de coalizões conservadoras. O primeiro, como já vimos, de natureza mais corporativista, e o segundo, mais universalista ainda quando acompanhado de traços fortemente clientelistas.” (FIORI, 1995, p. 12).

planejamento econômico e o mercado tornava-se cada vez mais invariante e menos atrativo (HARVEY, 2009).

Conforme Anderson (1995), o sistema capitalista atravessava uma crise, identificada como fiscal, em sua estrutura. Para o autor, as taxas de crescimento econômico estavam estagnadas, ou até mesmo encontravam-se em queda, aliado a uma crescente nas taxas inflacionárias, gerando um período de pouca dinamização na economia.

Nesse contexto, o Estado de bem-estar social não obteve os mesmos resultados em todos os países que o adotaram e os benefícios com a seguridade social que eram sua prioridade não atendia toda sociedade, ocasionando uma parcela de excluídos (HARVEY, 2005, 2009).

O Estado encontrava cada vez mais dificuldade em manter os compromissos e benefícios sociais. Políticas de contenção da taxa inflacionária, aliada a medidas para a manutenção da estabilidade econômica eram necessárias para o enfrentamento da nova crise identificada (HARVEY, 2005, 2009). Nesse sentido, surgiu um movimento teórico que visava, mais uma vez, amenizar a crise na qual o capitalismo se encontrava, sendo que para tal o Estado de bem-estar social deveria ser reformulado e/ou reestruturado. Este movimento teórico foi denominado de neoliberalismo.

Com seu surgimento no período do pós Segunda Guerra Mundial, o neoliberalismo foi identificado como uma corrente teórica para criticar com veemência o Estado de bem-estar social. Segundo Perry Anderson (1995, p. 09-10)

O neoliberalismo nasceu logo depois da Segunda Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar social. [...] Seu propósito era combater o keynesianismo e o solidarismo reinante e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro.

O autor ainda identifica o economista austríaco Frederico Augusto Von Hayek como seu principal teórico. Em seu texto “O Caminho da Servidão”, Hayek faz críticas ferrenhas ao Estado de bem-estar social. Segundo Anderson (1995, p. 09-10), o texto

Trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, na somente econômica, mas também política.

Em 1947, Hayek convocou para uma reunião, realizada na estação da cidade de Mont Pélerin na Suíça, alguns teóricos que compartilhavam de sua mesma orientação ideológica como Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Bupken, Walter Lipman, Michael Polanyi, Salvador de Madariaga, entre outros, para combater os ideais do keynesianismo e estabelecer um capitalismo mais livre e intenso (ANDERSON, 1995).

Mesmo com os esforços de Hayek e dos teóricos da reunião de Mont Pélerin, a essência do pensamento neoliberal fica contida na esfera teórica, sem grandes repercussões, desde o pós Segunda Guerra até a crise em 1973. Contudo, justamente nessa crise que o neoliberalismo ganha força (ANDERSON, 1995; HARVEY, 2009).

Os adeptos as concepções neoliberais atribuíam ao Estado de bem-estar social um fator importante da crise, pois este Estado tornava-se oneroso por gastar com políticas sociais, além de impedir a livre concorrência exercida pelo mercado (ANDERSON, 1995).

Hayek e seus companheiros adeptos da ideologia neoliberal ainda afirmavam que

As raízes da crise estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais gastos sociais.

Esses dois processos destruíram os níveis necessários de lucros das empresas e desencadearam processos inflacionários que não podiam deixar de terminar numa crise generalizada das economias de mercado. (ANDERSON, 1995, p. 11).

Pelo exposto, fazia-se necessário primeiramente restaurar a taxa de desemprego, criando o exército de reserva de trabalho e retirando o poder obtido pelos sindicatos e pelo movimento operário. Ainda, reformas fiscais eram imprescindíveis para gerar estabilização da economia. Por fim, a contenção dos gastos públicos destinados aos serviços e benefícios sociais era de suma

importância para os neoliberais, com o objetivo de amenizar a crise (ANDERSON, 1995).

Com os objetivos declarados, o ideário neoliberal apresentava duas alternativas para a contenção da crise: privatização dos serviços fornecidos pelo Estado, sendo o mercado responsável por financiar e executar as políticas sociais, ou introduzir a lógica mercantil no aparelho estatal para o funcionamento das atividades que fossem de sua responsabilidade (PERONI, ADRIÃO, 2005).

Nesse contexto, a concepção neoliberal propunha estratégias para a contenção dos gastos públicos tendo em vista a amenização da crise fiscal identificada. Num esforço de síntese, todas as estratégias evocariam, em menor ou maior medida, uma transferência do papel do Estado na oferta de políticas públicas de atendimento às demandas sociais para a sociedade civil (PERONI, ADRIÃO, 2005). Sociedade civil esta que pode ser interpretada, segundo um dos proponentes da reforma como

Parte da sociedade que está fora do aparelho do Estado. Ou, situada entre a sociedade e o Estado, é o aspecto político da sociedade: a forma por meio da qual a sociedade se estrutura politicamente para influenciar a ação do Estado. Em uma perspectiva política, sociedade civil e Estado somados constituem o Estado-Nação ou o País; em uma perspectiva sociológica, formam a sociedade ou o sistema social. (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 69)

De forma diferente, Martin Carnoy (1988) fundamenta-se nas concepções de Marx e Engels e define a sociedade civil como o domínio das relações econômicas, o elemento subordinador, ao passo que o Estado, determinado como a ordem política, seria o elemento subordinado. O autor afirma que “a sociedade civil domina o Estado, a estrutura domina a superestrutura” (CARNOY, 1998, p. 92).

Seguindo a tendência de transferência do papel do Estado na oferta das políticas sociais para a sociedade civil, encontra-se uma fundamentação teórica idealizada por Anthony Giddens⁵ na Inglaterra na década de 1970, denominada Terceira Via⁶. O autor a define como

⁵ Anthony Giddens é um sociólogo britânico, atualmente diretor da London School of Economics e professor da Universidade de Cambridge (GIDDENS, 2005).

⁶ Alguns democratas americanos a definem como “novo progressismo”. Na Inglaterra Tony Blair a define como “novo trabalhismo inglês” (GIDDENS, 2005).

A Terceira Via é uma orientação política definida como “uma estrutura de pensamento e de prática política que visa adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das últimas duas ou três décadas. É uma terceira via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social-democracia do velho estilo quanto o neoliberalismo.” (GIDDENS, 2005, p. 36).

Peroni e Adrião (2005) afirmam que a Terceira Via não rompe com o diagnóstico neoliberal de que o formato no qual é constituído o Estado de bem-estar social é o culpado pela crise do modo de produção capitalista. Peroni (2008) afirma ainda que apesar de compactuar com este diagnóstico neoliberal, a Terceira Via nasce como contraponto ao governo de Margaret Thatcher na Inglaterra, considerado um dos mais fortes exemplos de governo neoliberal.

Para Giddens (2001), a proposta da Terceira Via visa dar novos rumos a democracia no Estado capitalista, objetivando aprofundar e, até mesmo, radicalizá-la.

Neste contexto, a Terceira Via apresentou-se como uma nova alternativa para amenizar a crise do capitalismo, sobrepondo a antiga social-democracia e o neoliberalismo com suas propostas privatizantes de transferência das execuções das políticas para o mercado (PERONI, 2008). Fato exposto, a Terceira Via surge com outra estratégia, diferentemente a privatização para o mercado, que daria origem ao conceito de Terceiro Setor.

Calcado nas ideologias e conceitos identificados na Terceira Via, da ineficiência do Estado de bem-estar social na garantia ao atendimento as questões sociais, aliado a algumas concepções norte-americanas, tem-se o chamado Terceiro Setor. Para ele, há que se ocorrer uma transferência do atendimento aos serviços sociais para a sociedade civil, nesse sentido contrastando com o ideário neoliberal de que esse atendimento deveria ser fornecido pelo mercado (PERONI; ADRIÃO, 2005).

Montaño (2005) afirma que o termo “Terceiro Setor” foi formulado nos Estados Unidos da América, na transição dos anos 1970 para os 1980, acompanhado de outro conceito, o de filantropia (algo que remete ainda mais à necessidade de diferenciação dos conceitos). Nos países europeus e de origem anglo-saxônica, outros termos como *non profit sector*, *independent sector* ou

*voluntary sector*⁷ foram utilizadas até o termo Terceiro Setor ser convencionalmente usado de uma maneira geral (REGULES, 2006).

Em relação a sua estrutura, encontram-se inúmeras definições para caracterizar o Terceiro Setor. Augusto de Franco (2003), na mesma linha do antropólogo Rubem Cesar Fernandes (1994), afirma que

Terceiro setor (ou 'nova sociedade civil') é a denominação do conjunto dos entes e processos da realidade social que não pertencem ao primeiro setor (o Estado) nem ao segundo setor (o mercado). (FRANCO, 2003, p. 20).

Para Szazi (2003), o Terceiro Setor pode ser classificado como

um conjunto de agentes privados com fins públicos, [que] visa direitos sociais básicos e combater exclusão social, recentemente, proteger o patrimônio ecológico. (SZAZI, 2003, p. 22).

Franco (2003) acredita que o mesmo está representado e fundamentado na sociedade civil em si. O autor afirma que

O reconhecimento do papel estratégico do terceiro setor deve levar à construção de um novo consenso, nem estadocêntrico nem mercadocêntrico, porém centrado na sociedade, ou seja, baseado numa visão sociocêntrica e numa outra concepção de relacionamento entre Estado e sociedade. (FRANCO, 2003, p. 71).

Já Luiz Carlos Bresser Pereira (1999), afirma que o Terceiro Setor não se confunde exatamente com a sociedade civil em si, ainda que seja integrante da mesma. Considera ser fundamental que o Terceiro Setor seja desenvolvido entre o Estado e a sociedade civil, por meio do setor privado, e não entre o Estado e o mercado.

Apesar do termo e do conceito do Terceiro Setor serem recentes, potencializado pela Terceira Via na década de 1970, sabe-se que sua composição remonta um quadro de séculos passados, no Brasil e no mundo. Alguns autores afirmam que no século XIX já havia relatos de instituições que praticavam o voluntariado e a benemerência, ações características das instituições do atual Terceiro Setor. No Brasil, a primeira instituição com essas características data de

⁷ A tradução desses conceitos pela ordem seria: setor sem fins lucrativos, setor independente ou setor voluntário.

1543, a Santa Casa de Misericórdia da Vila de Santos (PULHEZ JUNIOR, 2006; SOUZA, 2008).

Debates acerca da composição do Terceiro Setor são cada vez mais realizados na literatura devido à abrangência das instituições que o compõe. Defensores (DI PIETRO, 2006, 2007; FERNANDES, 1994; SZAZI, 2006) e críticos (MONTAÑO, 2005) do Terceiro Setor buscam definir quais instituições o comporiam, mas são notórias as contradições e imprecisões encontradas. Rosa Maria Fischer (2002) traduz, em seu conceito de Terceiro Setor, toda a diversidade das instituições que o compõe.

Terceiro Setor é a denominação adotada para o espaço composto por organizações privadas, sem fins lucrativos, cuja atuação é dirigida a finalidades coletivas ou públicas. Sua presença no cenário brasileiro é ampla e diversificada, constituída por organizações não-governamentais, fundações de direito privado, entidades de assistência social e de benemerência, entidades religiosas, associações culturais, educacionais, as quais desempenham papéis que não diferem significativamente do padrão conhecido de atuação de organizações análogas em países desenvolvidos. Essas organizações variam em tamanho, grau de formalização, volume de recursos, objetivo institucional e forma de atuação. Tal diversidade é resultante da riqueza e pluralidade da sociedade brasileira e dos diferentes marcos históricos que definiram os arranjos institucionais nas relações entre o Estado e o Mercado. (FISCHER, 2002, p. 45)

O conceito da autora está fundamentado na linha de pensamento dos teóricos americanos, preconizado principalmente por Lester Salamon, pesquisador da John Hopkins University. A definição da composição do Terceiro Setor formulada pelo autor identifica que

Embora a terminologia utilizada e os propósitos específicos a serem perseguidos variem de lugar para lugar, a realidade social subjacente é bem similar: uma virtual revolução associativa está em curso no mundo, a qual faz emergir um expressivo 'terceiro setor' global, que é composto de: (a) organizações estruturadas; (b) localizadas fora do aparato formal do Estado; (c) que não são destinadas a distribuir lucros auferidos com suas atividades entre os seus diretores ou entre um conjunto de acionistas; (d) autogovernadas; (e) envolvendo indivíduos num significativo esforço voluntário. (SALAMON, ANHEIER, 1992, p. 129)

Esta definição do autor americano faz-se de grande importância para a literatura, pois permite aos pesquisadores da área avaliar, não só a quantidade de

instituições que compõem o Terceiro Setor, mas também o peso relativo que o mesmo vem exercendo na economia mundial⁸.

Em relação as suas concepções, os críticos ao Terceiro Setor o analisam como uma estratégia de desobrigação do Estado, baseada na transferência das políticas públicas de atendimento às demandas sociais para as instituições componentes do Terceiro Setor (MONTAÑO, 2005; PERONI; ADRIÃO, 2005).

Segundo Carlos Montaña (2005), a definição do Terceiro Setor apresenta três principais “debilidades teóricas”. A primeira diz respeito a sua identidade. Se ele é oriundo da sociedade civil e, historicamente, a mesma surge antes do Estado e mercado, logicamente seria o “Primeiro Setor”. Montaña (2005) salienta que

se este é identificado como sociedade civil e se, historicamente, é a sociedade que produz suas instituições, o Estado, o mercado etc., há clara primazia histórica da sociedade civil sobre as demais esferas; o ‘terceiro setor’ seria na verdade o ‘primeiro’. (MONTAÑO, 2005, p. 54).

A segunda “debilidade” diz respeito a sua estrutura. Se a identidade é confusa, que dirá sua composição. Sendo assim, para muitos autores as entidades filantrópicas, ora são incluídas, ora excluídas do Terceiro Setor, o mesmo acontecendo com fundações empresariais, movimentos sindicais, organizações formais e informais, entre inúmeros outros exemplos.

A terceira “debilidade” diz respeito a sua definição conceitual propriamente dita. Montaña (2005) acredita que o conceito Terceiro Setor mais confunde que esclarece.

Que conceito é esse que reúne, no mesmo espaço, organizações formais e atividades informais, voluntárias e/ou individuais; entidades de interesse político, econômico e singulares; coletividades das classes trabalhadoras e das classes capitalistas; cidadãos comuns e políticos ligados ao poder estatal? (MONTAÑO, 2005, p. 57).

Segundo Peroni e Adrião (2005), os favoráveis ao Terceiro Setor, calcados na crítica à ineficácia do Estado de bem-estar social, o entendem como um agente para

⁸ O trabalho de Lester Salamon (1992) foi utilizado como referência pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) e Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), no mapeamento denominado “As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil”, realizado algumas vezes nas duas últimas décadas, identificando as instituições componentes do Terceiro Setor.

a ampliação do acesso às políticas sociais. Modesto (1999) confirma esta questão afirmando que

É sabido que o Estado atualmente não tem condições de monopolizar a prestação direta, executiva, de todos os serviços sociais de interesse coletivo. Estes podem ser executados por outros sujeitos, como associações de usuários, fundações ou organizações não-governamentais sem fins lucrativos, sob acompanhamento e financiamento do Estado. Não prover diretamente o serviço não quer dizer tornar-se irresponsável perante essas necessidades especiais básicas. Não se trata de reduzir o Estado a mero ente regulador. O Estado apenas regulador é o Estado Mínimo, utopia conservadora insustentável ante as desigualdades das sociedades atuais. Não é este o Estado que se espera resulte das reformas em curso em todo o mundo. O Estado deve ser regulador e promotor dos serviços sociais básicos e econômicos estratégicos. Precisa garantir a prestação de serviços de saúde de forma universal, mas não deter o domínio de todos os hospitais necessários; precisa assegurar o oferecimento de ensino de qualidade aos cidadãos, mas não estatizar todo o ensino. Os serviços sociais devem ser fortemente financiados pelo Estado, assegurados de forma imparcial pelo Estado, mas não necessariamente realizados pelo aparato do Estado. (MODESTO, 1999).

Para os propositores da Terceira Via e favoráveis ao Terceiro Setor, a transferência da oferta das políticas sociais do Estado para a sociedade civil é tido como algo positivo, ou seja, de fato há certa tendência de efetivação de tais medidas.

Nesse panorama, tais concepções a respeito do Terceiro Setor incitam o debate das políticas neoliberais implementadas no Brasil na década de 1990. Para tal implementação, fazia-se necessária uma reforma do aparelho do Estado visando “articular estratégias que melhor viabilizassem a inserção da lógica mercantil na esfera pública” (BEZERRA, 2008, p. 24).

1.1 A reforma do aparelho do Estado brasileiro nos anos 1990

A década de 1990 foi marcada pela introdução da lógica mercantil na administração pública brasileira (PERONI, 2003). Confirmando a tendência observada no período, Franco (1999) afirma que

As realidades brasileira e mundial [estavam] mostrando, a farta, que *o Estado é tão necessário quanto insuficiente*; quer dizer, que o

Estado, sozinho, não basta. É preciso que os entes e os processos empresariais sejam igualmente atualizados, reestruturados, aumentando sua eficiência para atingir um grau satisfatório de inserção competitiva na nova ordem mundial e para assumir um novo papel no processo de desenvolvimento, inclusive um papel social. (FRANCO, 1999, p. 276, grifos do autor)

Seguindo a mesma tendência de reforma para a melhoria da eficiência, Bresser Pereira (1998, p. 23) afirmava que

A reforma do Estado e particularmente, a reforma gerencial é antes uma reforma institucional do que uma reforma de gestão. Está baseada na criação de instituições normativas e de instituições organizacionais que viabilizem a gestão.

Nesse contexto, no ano de 1995, o então presidente Fernando Henrique Cardoso adota medidas para a reformulação do aparelho do Estado criando o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Luiz Carlos Bresser Pereira foi nomeado ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, sendo um dos idealizadores do PDRAE elaborado em novembro do mesmo ano sob sua coordenação.

Segundo Pereira (1998), o PDRAE parte do pressuposto que a reforma do corpo administrativo fazia-se necessária para dar maior agilidade e eficiência administrativa à máquina estatal. A “ineficiência” dos serviços públicos era colocada em pauta, sem contar a constatação de uma gradual deteriorização dos mesmos. Neste contexto, podemos salientar também o fato de que eram necessários ajustes fiscais para “consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia” (BRASIL, 1995).

O PDRAE redefiniu o papel do Estado a partir da reforma proposta, deixando claro em seu texto introdutório que

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. (BRASIL, 1995, p. 12)

Pelo texto do próprio PDRAE, a eficiência da máquina estatal só poderia obter êxito com a redução dos custos aliada a uma melhoria na qualidade dos serviços

prestados, sendo que com a soma dessas estratégias o resultado beneficiaria o cidadão (BRASIL, 1995).

A reforma no aparelho do Estado fica evidenciada com o PDRAE. Em seu texto pode-se salientar a seguinte parte:

Neste sentido, são inadiáveis: (1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas. (BRASIL, 1995, p. 11).

Nota-se, principalmente pelos itens (2), (4) e (5), que tanto a lógica mercantil, quanto a mudança do papel do Estado em relação à oferta das políticas sociais seriam adotadas no período de governo de Fernando Henrique Cardoso, conforme diversos estudos anteriores indicaram (PERONI, 2003; ADRIÃO, 2001, 2006).

No contexto da proposta da reforma, todas as estratégias apresentadas pelo PDRAE, em maior ou menor medida, desencadeavam um processo de descentralização das ações e atividades anteriormente de obrigação do Estado, transferindo-as para o setor privado, aqui entendido tanto como mercado quanto sociedade civil (ADRIÃO, 2006).

Na mesma direção de Adrião (2006), Peroni (2003) indica que a descentralização beneficia o livre jogo do mercado tornando-o flexível, pois o Estado fica desprovido de regulamentações para o controle mercantil. A autora afirma que, com a estratégia de eliminar os obstáculos para circulação do mercado, a descentralização tenta retirar as responsabilidades do Estado perante as políticas públicas e, principalmente às políticas sociais, e transfere tais obrigações para a sociedade.

Pode-se relatar ainda que as tendências observadas no mercado internacional, priorização do capital especulativo e competitividade de mercado, estão em consonância com as propostas de descentralização encontrada na redefinição do papel do Estado no Brasil, nesse sentido entendida como “parte desse movimento e não como uma proposta dissociada do tempo e do espaço” (PERONI, 2003, p. 69).

Segundo Bezerra (2008), o processo de descentralização das atividades do Estado ocorreria principalmente por meio de uma

implantação de “agências autônomas” e “organizações sociais” que seriam controladas por meio de um novo instrumento administrativo, designado **contrato de gestão**⁹, o qual facilitaria a celebração de acordos entre a administração pública e a administração indireta e/ou entidades privadas. (BEZERRA, 2008, p. 25, grifo da autora).

As estratégias para a reforma do aparelho do Estado adotadas com o PDRAE passaria por três principais medidas para o favorecimento de celebração de acordos entre a administração pública e as entidades privadas: terceirização, privatização e publicização (BRASIL, 1995).

Em relação a tais medidas, entende-se terceirização como “processo de transferência, para o setor privado, de serviços caracterizados como auxiliares ou de apoio às atividades desenvolvidas pelo Estado” (ADRIÃO; BORGHI, 2008, p. 101). Nesse sentido, a propriedade continua sendo do Estado, mas seus serviços são repassados para o controle privado (DI PIETRO, 2006).

Já a privatização é definida como “a transferência para o setor privado, da propriedade de dado setor público com vistas a transformá-lo em uma instituição de e para o mercado” (ADRIÃO; BORGHI, 2008, p. 101). Aqui entende-se que “propriedade” não contempla somente o patrimônio físico e jurídico do setor público, mas também os seus serviços, ações e, até mesmo, responsabilidades (DI PIETRO, 2006).

O conceito de publicização apresenta praticamente as mesmas características do conceito de privatização. Montañó (2008) afirma que muitas vezes estes conceitos se confundem. O conceito adotado neste trabalho diferencia a publicização da privatização em relação ao setor que os serviços são transferidos. Na privatização os serviços são transferidos ao setor privado, exclusivamente para o setor mercantil. Na publicização os serviços são transferidos para o setor público não-estatal, caracterizado por instituições filantrópicas, confessionais, comunitárias, ou seja, componentes do Terceiro Setor. (DI PIETRO, 2006; PERONI; ADRIÃO, 2005). O PDRAE relaciona as áreas de atuação (arte e cultura, pesquisa, meio ambiente, esportes, assistência social, educação e saúde) como importantes na

⁹ Os contratos de gestão serão explicitados no capítulo 2.

caracterização da publicização, o que não determina a sua diferenciação da privatização.

Num esforço de síntese, todas as estratégias apresentadas pelo PDRAE remetem a indução de uma transferência, do Estado para o setor privado, da execução das políticas públicas, principalmente as políticas de atendimento as questões sociais por meio das parcerias¹⁰.

Para efeito de nosso trabalho, voltaremos nosso foco para as parcerias entre o poder público e as instituições privadas da sociedade civil, principalmente as sem fins lucrativos.

¹⁰ O conceito de parceria será definido nos capítulos seguintes.

CAPÍTULO II

A NORMALIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS NO BRASIL

O presente capítulo tem por objetivo analisar o tratamento reservado às “instituições privadas sem fins lucrativos” na legislação brasileira ao longo do período republicano, com ênfase nas Constituições Federais.

Procura-se identificar o fortalecimento creditado primeiramente ao aumento no número de leis que permeiam as instituições privadas da sociedade civil sem fins lucrativos ao longo dos anos. Creditado também ao maior detalhamento encontrado no aparato legal ao diferenciar tais instituições de diversas maneiras. Pode-se valer também da maior abrangência verificada nas leis ao longo do tempo na medida em que passaram a contemplar inúmeras instituições de caráter e ações diversas. Em resumo, o tratamento legal conferido ao tema aprimora-se na medida em que se tem mais presente a atuação e a relevância de tais instituições, nas relações sociais.

Acredita-se que o conceito de instituições privadas sem fins lucrativos, apesar de ser uma definição mais recente, englobe a maioria das entidades de diferentes naturezas, causas e ações durante o período escolhido para tal análise. Sobre a classificação “sem fins lucrativos”, Eduardo Szazi (2003, p. 209) afirma que

considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.

Paulo Modesto complementa esta classificação afirmando que as instituições sem fins lucrativos são

peças jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, voltadas para as atividades de relevante valor social, [...], criadas por iniciativa de particulares segundo modelo previsto na lei, reconhecidas, fiscalizadas e fomentadas pelo Estado. (MODESTO, 1999, p.17).

Este capítulo objetiva ainda verificar, no campo da norma legal e com ênfase nos textos constitucionais pós República, o tratamento dado às instituições privadas que se caracterizam “sem fins lucrativos” e atuam no âmbito das políticas sociais. Tal objetivo justifica-se pelo intuito de identificar e analisar os mecanismos que normalizam o funcionamento dos “institutos”, modalidade específica de instituições sem fins lucrativos, hoje generalizados no Brasil. O Instituto Ayrton Senna (IAS) enquadra-se nesta classificação e o utilizaremos como referência para análises.

Dividiremos este capítulo em dois momentos. Em um primeiro momento analisaremos as Constituições republicanas e a legislação federal que fazem menção às instituições privadas sem fins lucrativos. A escolha das constituições apóia-se no fato de serem o maior ordenamento legal, no qual definem-se direitos e deveres do conjunto das pessoas jurídicas, o que nos leva a ter como hipótese que de alguma forma as instituições privadas sem fins lucrativos devem estar contempladas nestes textos. Entende-se por “pessoa jurídica” vontade de várias pessoas em torno de uma finalidade comum, sendo que o conceito de “pessoa jurídica de direito privado” pode ser entendido como uma vontade humana, em princípio, sem interferência do Estado, exceto quando o mesmo tem de dar autorização para suas ações (VENOSA, 2003).

Na medida em que os textos constitucionais remetam para a legislação complementar ou ordinária, esta também será alvo de discussão. Para tal análise, define-se a legislação complementar como leis infraconstitucionais que complementam as normas constitucionais, ou seja, matérias previstas nos textos constitucionais. Já a legislação ordinária aborda matérias que não foram previstas nos textos constitucionais. Não há qualquer hierarquização entre as leis complementares e as leis ordinárias, cabendo utilizá-las nas matérias a que são determinadas. Para a promulgação das leis ordinárias é necessária a maioria simples do legislativo, enquanto para a promulgação das leis complementares é necessária a maioria absoluta do legislativo (LUZ, 2009).

Algumas leis, que mesmo indiretamente abordaram aspectos relativos às instituições privadas sem fins lucrativos, como é o caso da Lei de Diretrizes e Bases

(LDB), não foram explicitadas no trabalho por não serem referências diretas para o entendimento destes tipos de instituições.

Um segundo momento neste capítulo, analisa-se o aparato legal que regula as instituições privadas sem fins lucrativos no período pós 1990. A escolha deste período deve-se ao fato de que se presencia um aumento significativo no número de leis que versam sobre as instituições privadas sem fins lucrativos, tendência desencadeada com a proposta da reforma do papel do Estado encontrada no Brasil no Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE) elaborado no ano de 1995, primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Sem contar o fato de que até 2002, a legislação aplicável ao Terceiro Setor era composta por mais de 100 leis, decretos, resoluções, entre outros documentos legais (SZAZI, 2006). No período também foram formuladas leis mais específicas e atuais relativas às instituições privadas sem fins lucrativos como a Lei do Voluntariado e a Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

2. Instituições privadas sem fins lucrativos: considerações sobre o previsto nos textos constitucionais republicanos e nas leis que as referenciam

A Constituição da República dos Estados Federativos do Brasil, segunda Constituição nacional e primeira republicana¹¹, é datada de 24 de fevereiro de 1891 (BRASIL, 1891). Tendo como principais autores Prudente José de Moraes e Barros (Partido Republicano Federal – PRF) e Ruy Barbosa de Oliveira, a Constituição de 1891 teve como seu alicerce a Constituição norte americana. Vigorou por todo o período denominado de República Velha (1889-1930). Com a promulgação da Constituição de 1891, inúmeros foram os avanços na prescrição de direitos e deveres dos cidadãos. Isso se deveu ao fato da transformação do regime monárquico para o regime republicano, mais democrático em relação ao aparato legal. No entanto, muitos brasileiros não estavam contemplados nos direitos previstos na Constituição, logo não eram considerados cidadãos. Deste grupo

¹¹ Atente-se para o fato de que a primeira Constituição nacional foi proclamada no Império, em 25 de março de 1824, por Dom Pedro I, dois anos após a Independência do Brasil, em 07 de setembro de 1822 (BRASIL, 1824). Numa breve análise do texto constitucional, não se encontrou qualquer relação ou referência semelhante às atualmente designadas instituições privadas sem fins lucrativos.

destacam-se os analfabetos, os considerados abaixo da linha de pobreza e os portadores de algum tipo de deficiência, como exposto nos artigos:

Art 70 - § 1º - Não podem alistar-se eleitores para as eleições federais ou para as dos Estados:
1º) os mendigos;
2º) os analfabetos. (BRASIL, 1891)¹².

Ou ainda:

Art 71 - Os direitos de cidadão brasileiro só se suspendem ou perdem nos casos aqui particularizados.
§ 1º - Suspendem-se:
a) por incapacidade física ou moral. (BRASIL, 1891).

Ainda assim, a vigência de eleições diretas contida no texto constitucional de 1891 foi uma conquista democrática, sendo a primeira vez no Brasil que se elegeu um presidente da República (CARONE, 1974), mesmo com as limitações eleitorais indicadas.

Numa análise da Constituição de 1891, não se observou qualquer menção referente às instituições privadas sem fins lucrativos. O que se tem é uma afirmação genérica no artigo 72 de um princípio de validação¹³ em lei da liberdade de associação entre pessoas: “§ 8º - A todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas; não podendo intervir a polícia senão para manter a ordem pública” (BRASIL, 1891). Cita-se aqui que este princípio por entendermos que o mesmo possa estar vinculado aos princípios que levaram as pessoas a conceberem as associações na maneira como foram estruturadas durante o século XX, com a organização entre as pessoas para determinado fim comum a partir da livre associação.

O período do final do século XIX e início do século XX foi marcado pela criação de algumas associações, principalmente as organizadas pela Igreja Católica, com caráter de benemerência (CENTRO DE VOLUNTARIADO DE SÃO PAULO, 1997). Esse período retrata a desvinculação da Igreja para com o Estado, passando

¹² Apesar de não estar previsto na Constituição de 1891, as mulheres também não tinham direito a voto (CURY, 1996).

¹³ Neste caso, a validação pode ser entendida como uma legitimação do ato jurídico tornando-o válido (DIREITO VIRTUAL, 2010).

a mesma para o domínio da sociedade civil, findando o padroado e tornando-se plena a liberdade de crença (CURY, 1996). Nesse sentido, podemos relevar a hipótese de que o crescimento do número de associações vinculadas a Igreja Católica no período possa estar ligada a sua desvinculação do Estado, principalmente pelo fato de que, historicamente, a iniciativa para a criação de associações filantrópicas e benemerentes parte, em sua maioria, da sociedade civil. Em outro plano, a Igreja Católica desvinculada do Estado poderia influenciar ainda mais a sociedade civil a equacionar as questões que o próprio Estado não resolvia por meio das associações.

A caridade e o assistencialismo eram as fundamentações católicas para a criação dessas associações. Para Claudia Neves da Silva (2006)

A Igreja Católica, por sua longa experiência e tradição na prática de ajuda à população em situação de carência, qualquer que seja ela, desenvolve, através de seus membros, ações voltadas para o atendimento a essa população, seja a partir de ações individuais ou de instituições assistenciais.

Desta forma, em nome da caridade foram, e ainda são, construídas associações filantrópicas como asilos, albergues, creches, cujo fundamento são os valores quer da filantropia, quer da caridade cristã. Com este espírito, presta-se assistência material àqueles que nada possuem. Muitas dessas associações filantrópicas institucionalizaram-se formulando estatutos, adotando normas e critérios para o atendimento, em busca de recursos da comunidade e do Estado, tais como doações e isenções de impostos, para ampliação de seus serviços. (SILVA, 2006, p. 329).

A autora afirma que as entidades com caráter assistencialista e benemerente vinculadas a Igreja Católica institucionalizaram-se amparadas pelas leis que foram criadas ao longo do tempo. Nota-se que esta institucionalização está associada a uma busca de recursos governamentais por meio das isenções fiscais, benefício muito utilizado pelas instituições privadas sem fins lucrativos durante o século XX e que melhor abordaremos durante o trabalho.

Interessante observar que tanto a Constituição Imperial quanto a primeira Constituição Republicana, quando comparadas com as posteriores, são visivelmente mais enxutas em relação aos seus textos, versando apenas sobre as disposições legais e os poderes executivo, legislativo e judiciário. Não ter nenhum tipo de respaldo em lei para as instituições privadas sem fins lucrativos é, no mínimo, curioso, pois foram criadas inúmeras entidades no período, tendo como principal

referência a fundação da Cruz Vermelha no Brasil no ano de 1908 (CRUZ VERMELHA BRASILEIRA, 2009)¹⁴.

O período da segunda década do século XX marca a formulação de uma importante Lei que referencia e classifica as instituições privadas sem fins lucrativos no Brasil, o Código Civil de 1916. O país não possuía um Código Civil até então e vigiam no território nacional as Ordenações Filipinas¹⁵, datadas de 1603 até 1916 (DE CICCIO, 1993). Outorgado pelo então presidente Wenceslau Bráz Pereira Gomes (Partido Republicano Mineiro – PRM), pela Lei n.º. 3.071, em 1 de janeiro de 1916, o primeiro Código Civil brasileiro sofreu grandes influências dos códigos francês, inglês e alemão, tendo como seu principal elaborador o jurista Clóvis Beviláqua (DE CICCIO, 1993).

Analisando a Lei do Código Civil, encontra-se no Capítulo II, Seção I, o artigo 16 que faz menção às instituições de direito privado:

Art. 16. São pessoas jurídicas de direito privado:
I - as sociedades civis, religiosas, pias, morais, científicas ou literárias, as associações de utilidade pública e as fundações;
II - as sociedades mercantis. (BRASIL, 1916).

Cabe ressaltar neste artigo a referência às sociedades civis, associações e fundações que, pela primeira vez, são mencionadas no aparato legal brasileiro. Essas instituições são classificadas como de direito privado, podendo declarar-se sem fins lucrativos. Interessante notar a diferenciação entre as sociedades civis, que poderiam ser declaradas sem fins lucrativos, e as sociedades mercantis, declaradamente de finalidade lucrativa e regidas pelas leis comerciais.

O Código Civil de 1916 perdurou por um longo tempo na história, sendo que sua revisão para a formulação de um novo Código iniciou-se somente na década de 1960 (ALVES & DELGADO, 2003)¹⁶. Juntamente ao Código Civil, a Constituição 1891 era o principal ordenamento legal que regia as instituições jurídicas de direito

¹⁴ Segundo Álvaro Stipp, a Cruz Vermelha Internacional foi fundada em outubro de 1863, junto ao Direito Humanitário Internacional, com o intuito de dar assistência aos combatentes das guerras. Ainda, a partir desta, instituições começaram a ser respaldadas pela iniciativa privada, difundindo-as para o restante do mundo. Naves completa: “O elo entre filantropia e empresas se consolidou nos Estados Unidos, onde é praxe grandes fortunas resultarem em fundações de cunho assistencial ou cultural” (NAVES, 2003, p. 567).

¹⁵ As Ordenações eram classificadas como um conjunto de Leis, atos e costumes adotados durante o seu período de vigência. Não eram entendidas como um Código propriamente dito. Já houve outras Ordenações anteriores às Ordenações Filipinas como as Afonsinas e Manuelinas (DE CICCIO, 1993).

¹⁶ O Novo Código Civil, outorgado no ano de 2002, será debatido no próximo capítulo.

privado no Brasil, incluindo as privadas sem fins lucrativos, até meados da década de 1930.

Já na década de 1930, um golpe de Estado conhecido como “Revolução de 1930” teve seu início em 03 de outubro. Apesar das eleições vencidas pelo candidato governista Júlio Prestes de Albuquerque (Partido Republicano Paulista – PRP) indicado pelo presidente em exercício Washington Luís Pereira de Sousa (Partido Republicano Paulista – PRP), com a Revolução de 1930, assumiu a presidência em 03 de novembro Getúlio Dorneles Vargas (Partido Republicano Riograndense – PRR), marcando o fim de um período chamado de República Velha (1889-1930) (ARRUDA e CALDEIRA, 1986). Newton Paulo Bueno (2007) credita como um dos principais fatores para a Revolução de 1930 a não valorização por parte do então presidente Washington Luís da “política do café”¹⁷ em um momento no qual ela mais se fazia necessária, pós crise mundial de 1929, o que lhe retirou o apoio político e militar do Estado de São Paulo.

Segundo Holien Gonçalves Bezerra (1988), o período do “governo provisório” (1930-1937), tendo Getúlio Vargas como presidente da República, foi bastante conturbado por revoluções, principalmente a Revolução Constitucionalista de 1932. Caracterizada como um movimento de grandes proporções na população do estado de São Paulo, a Revolução Constitucionalista de 1932 ficou marcada por sua oposição ao governo provisório de Getúlio Vargas. Pode-se ressaltar o envolvimento neste movimento de diferentes setores sociais paulistas (fazendeiros, industriais, comerciantes, operários, entre outros). Para Bezerra (1988), a classe média paulista foi o setor com maior envolvimento, dado que a burguesia utilizou-se de manipulação para obtenção de seu apoio, bem como do apoio da classe operária.

A Constituição de 1891 já estava ultrapassada para os parâmetros políticos e econômicos adotados na época. Conseqüência quase que imediata da Revolução Constitucionalista de 1932, foi outorgada em 16 de julho de 1934, a terceira Constituição brasileira e a segunda do período republicano (ARRUDA e CALDEIRA, 1986).

Com grande influência das idéias socialistas e baseada na Constituição alemã, a chamada Constituição de Weimar, e ainda na Constituição Espanhola de

¹⁷ Bueno (2007) afirma que a política do café estava ligada ao favorecimento de diversas formas por parte do governo aos produtores e ao mercado cafeeiro, sendo o café o principal produto agrícola exportado no período do início do século XX até meados da década de 1930.

1931, a Constituição de 1934 teve um cunho social bastante significativo, ampliando os direitos sociais do cidadão (OLIVEIRA, 2007, p. 18).

Silvana Aparecida de Souza (2008), afirma que a vertente da “questão social” foi tomada como objetivo por parte do governo, auto-intitulado “popular”¹⁸, em detrimento da vertente caritativa e de benemerência. Montaño (2005, p. 187) define que a questão social “expressa a contradição capital-trabalho, as lutas de classes, a desigual participação na distribuição de riqueza social”. O autor ainda a caracteriza por mudanças na cultura, alterações nos valores sociais, alterações no perfil do cidadão, transformações na legislação trabalhista e na base democrática.

Souza (2008) ainda afirma, sobre as questões relacionadas aos direitos sociais, que

A fase da 2ª República inicia a implantação de um sistema público de serviços sociais, que passa a mudar o enfoque dado ao trabalho voluntário, questionando-o politicamente, passando o atendimento que era feito na condição de caridade, vinculado à religião, para a condição de direito de cada cidadão. Esse movimento laiciza o atendimento, que passa a se ampliar na forma de serviço social. (SOUZA, 2008, p. 54).

O movimento identificado na citação, de mudança de enfoque nas políticas sociais com a passagem de caráter caritativo e de benemerência, vinculadas a Igreja Católica, para um caráter social relacionado ao direito dos cidadãos, também ocorreu no caso das instituições privadas sem fins lucrativos (PULHEZ JUNIOR, 2006; SOUZA, 2008).

Na análise do texto constitucional de 1934, encontram-se artigos e parágrafos relacionados às orientações governamentais indicadas. Pode-se observar:

Art 5º - Compete privativamente à União:

XIX - legislar sobre:

c) normas fundamentais do direito rural, do regime penitenciário, da arbitragem comercial, *da assistência social*, da assistência judiciária e das estatísticas de interesse coletivo. (BRASIL, 1934, grifo nosso).

Ou ainda:

¹⁸ Os autores Arruda e Caldeira (1986) atribuem ao termo “governo popular” o sentido de gerência voltada aos interesses do povo, contemplando um maior número de classes sociais. Mas há que se ressaltar que o povo não atua nessa gerência, pois não é parte executiva da estrutura governamental, e sim parte do mecanismo que valida essa estrutura por meio das eleições.

Art 10 - Compete concorrentemente à União e aos Estados:
I - velar na guarda da Constituição e das leis;
II - *cuidar da saúde e assistência públicas*. (BRASIL, 1934, grifo nosso).

Nota-se uma preocupação por parte da União com a normalização das questões relacionadas ao amparo social, principalmente à assistência social e à saúde como se vê nos artigos citados. Interessante salientar que a política pública adotada no período visava ampliar a gerência por parte do Estado das questões relacionadas ao amparo social. Ainda assim, a Igreja Católica e a sociedade civil tinham fortes influências nestas questões e atuavam por meio de um grande número de instituições. Segundo Souza (2008), as principais instituições de caridade eram amparadas pela Igreja Católica, existindo também entidades filantrópicas como hospitais.

A hipótese de subvenção pública às instituições privadas faz-se presente quando se analisa o termo “cuidar” utilizado no artigo dez do texto constitucional. O termo utilizado é genérico, não dando exatidão ao real papel do Poder Público perante estas questões, permitindo compreender que este “cuidar” poderia dar-se por meio de subvenções às instituições privadas, dado a não explicitação de ação direta por parte do Estado.

No texto constitucional de 1934 se encontra o que podemos chamar de uma das primeiras subvenções às instituições privadas normalizadas pelo aparato legal. Na parte Da Educação e da Cultura, destaca-se:

Art 154 - Os estabelecimentos particulares de educação, gratuita primária ou profissional, oficialmente considerados idôneos, serão *isentos de qualquer tributo* (BRASIL, 1934, grifo nosso).

Neste artigo, o interessante é notar a referência à isenção de tributos às instituições educacionais particulares. Apesar de não estar diretamente relacionado às instituições privadas sem fins lucrativos, o artigo trás o que viria a ser, ao longo do tempo, umas das práticas mais disseminadas para o fomento das instituições privadas sem fins lucrativos por parte do Estado: a isenção fiscal.

Segundo o Centro de Voluntariado de São Paulo (CENTRO DE VOLUNTARIADO DE SÃO PAULO, 1997), as instituições educacionais privadas, no período da primeira metade da década de 1930, realizavam trabalhos voluntários,

trabalhos estes característicos de instituições privadas sem fins lucrativos. Mas, na maioria das vezes, as instituições educacionais particulares objetivavam o lucro e não se enquadravam nesta classificação.

O período da década de 1930 foi marcado pelo aumento da regulação sobre as associações por meio da legislação. Na segunda metade da década, um ano após a Constituição de 1934, Getúlio Vargas promulgou a primeira lei que tratava sobre as instituições privadas sem fins lucrativos: Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935 que determinava regras pelas quais as sociedades eram declaradas de utilidade pública (BRASIL, 1935). Mais uma vez o caráter regulador e, ao mesmo tempo, centralizador do governo de Vargas induziu ao controle de tais instituições. Nesta Lei tem-se:

Art 1º As sociedades civis, as associações e as fundações constituídas no país com o fim exclusivo de servir desinteressadamente á collectividade podem ser declaradas de utilidade pública, provados os seguintes requisitos:

- a) que adquiriram personalidade jurídica;
- b) que estão em effectivo funcionamento e servem desinteressadamente á collectividade;
- c) que os cargos de sua directoria não são remunerados.

Art. 2º A declaração de utilidade publica será feita em decreto do Poder Executivo, mediante requerimento processado no Ministerio da Justiça e Negocios Interiores ou, em casos excepcionaes, *ex-officio*.

Paragrapho unico. O nome e caracteristicos da sociedade, associação ou fundação declarada de utilidade publica serão inscriptos em livro especial, a esse fim destinado.

Art. 3º Nenhum favor do Estado decorrerá do titulo de utilidade publica, salvo a garantia do uso exclusivo, pela sociedade, associação ou fundação, de emblemas, flammulas, bandeiras ou distinctivos proprios, devidamente registrados no Ministerio da Justiça e a da menção do titulo concedido.

Art 4º As sociedades, associações e fundações declaradas de utilidade publica ficam obrigadas a apresentar todo os annos, excepto por motivo de ordem superior reconhecido, a criterio do ministerio de Estado da Justiça e Negocios Interiores, relação circunstanciada dos serviços que houverem prestado á collectividade.

Paragrapho unico. Será cassada a declaração de utilidade publica, no caso de infracção deste dispositivo, ou se, por qualquer motivo, a declaração exigida não for apresentada em tres annos consecutivos.

Art 5º Será tambem cassada a declaração de utilidade publica, mediante representação documentada do Orgão do Ministerio Publico, ou de qualquer interessado, da séde da sociedade, associação ou fundação, sempre que se provar que ella deixou de preencher qualquer dos requisitos do art. 1º.

Art. 6º Revogam as disposições em contrario. (BRASIL, 1935).

Observa-se que o título poderia ser estendido às sociedades civis, associações e às fundações. Vale ressaltar que as sociedades civis, já explicitadas no Código Civil de 1916, são as instituições beneficiadas com o título de utilidade pública, pois podem ser caracterizadas como instituições sem fins lucrativos. As sociedades mercantis, também explicitadas pelo Código Civil de 1916, não poderiam adquirir o título de utilidade pública, pois teriam finalidade lucrativa.

Em 10 de novembro de 1937, foi promulgada pelo ainda presidente da República Getúlio Vargas, a Constituição Brasileira de 1937, sendo a quarta nacional e a terceira republicana. Essa Constituição, baseada na outorgada pela Polônia, é por esse motivo denominada “Polaca” (OLIVEIRA, 2007, p. 19). Concomitantemente à outorga da Constituição de 1937, Getúlio Vargas implantou a ditadura do Estado Novo (1937-1945) (ARRUDA e CALDEIRA, 1986).

Em relação ao aparato legal que regia as instituições privadas sem fins lucrativos, a Constituição de 1937 tem poucas referências. Ainda assim, ressaltam-se os conteúdos dos artigos 16, 61, 132, 137 e 138.

Art 16 - Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias:

XIX - as *cooperativas* e instituições destinadas a recolher e a empregar a economia popular. (BRASIL, 1937, grifo nosso).

No artigo 16, inciso XIX, apareceu pela primeira vez na legislação o termo “cooperativa”, que até o momento não obtinha tratamento específico e se enquadrava no conceito de sociedade civil caracterizado pelo Código Civil de 1916. Já o artigo 61:

Art 61 - São atribuições do Conselho da Economia Nacional:

a) promover a organização corporativa da economia nacional;

b) *estabelecer normas relativas à assistência prestada pelas associações, sindicatos ou institutos.* (BRASIL, 1937, grifo nosso).

Atribuiu-se ao Conselho da Economia Nacional¹⁹ a função de prover normas e regras em relação à assistência prestada pelas instituições citadas. Importante fator de regularização das relações entre o Poder Público e estas instituições.

¹⁹ Boris Fausto (1997) afirma que o governo criou o Conselho da Economia Nacional (CEN), composto pelos representantes da produção - indicados por associações profissionais e sindicatos

Na mesma direção tem-se o artigo 132, segundo o qual:

Art 132 - O Estado fundará instituições ou dará o seu auxílio e proteção às fundadas por associações civis, tendo umas; e outras por fim organizar para a juventude períodos de trabalho anual nos campos e oficinas, assim como promover-lhe a disciplina moral e o adestramento físico, de maneira a prepará-la ao cumprimento, dos seus deveres para com a economia e a defesa da Nação. (BRASIL, 1937).

Notam-se neste artigo duas questões. A primeira referente ao amparo fornecido pelo Estado à criação de associações pela sociedade civil voltadas à juventude, ao que parece induzindo a criação deste tipo de instituição. A segunda versa sobre o fato de quais medidas deveriam ser adotadas por estas associações caracterizando as políticas nacionalista e centralizadora deste período governamental e delimitando que estes tipos de instituições seriam beneficiadas.

Por fim, há que se fazer menção ao artigo 137, que trata da legislação trabalhista voltada aos contratos coletivos em associações.

A análise do texto constitucional de 1937 demonstra uma tendência encontrada durante o período ditatorial do Estado Novo (1937-1945), uma diminuição na regulamentação das instituições privadas sem fins lucrativos. A oferta das políticas para as questões sociais ainda estava presente, assim como a centralização do poder no executivo (ARRUDA e CALDEIRA, 1986). Evaldo Vieira (1985) afirma que

O governo brasileiro exerceu seu forte domínio não somente no âmbito da política econômica, como também no campo da política social, alargando cada vez mais seus recursos para operar nestas áreas. No que diz respeito à política social, se concebeu e se pôs em prática aos poucos um conjunto de instrumentos legais, com a finalidade permitir que as camadas populares conseguissem reclamar perante o Estado a satisfação de seus direitos. (VIEIRA, 1985, p.12).

Apesar de Getulio Vargas atentar para as questões sociais durante todo o período do Estado Novo, a centralização dos poderes no executivo tornava-se um impedimento à democratização do Estado, iminente em meados da década de 1940.

reconhecidos por lei -, com representação paritária de empregados e sob a presidência de um ministro de Estado. O Conselho da Economia Nacional tinha a função de assessoria técnica, visando obter a colaboração das classes, a racionalização da economia e a promoção do desenvolvimento técnico. Tudo isso significava também que o Estado iria intervir e dirigir a economia nacional.

Em 1945, Getúlio Vargas é destituído do poder pondo fim ao regime ditatorial do Estado Novo. Com um discurso de redemocratização do país, assume a presidência Eurico Gaspar Dutra (Partido Social Democrático – PSD). Um ano após sua destituição, em 18 de setembro de 1946, é outorgada a quarta Constituição republicana nacional (MIRANDA, 1960).

O debate acerca da redemocratização pós período ditatorial fez-se presente e alguns direitos, como por exemplo os relacionados à Educação, destituídos na Constituição de 1937, foram retomados no ulterior texto constitucional (OLIVEIRA, 2007, p. 20).

Numa análise do texto constitucional referente ao entendimento das instituições privadas sem fins lucrativos, observa-se relativa escassez de conteúdo. Apesar de escasso, o conteúdo mostrou-se importante. Primeiramente tem-se:

Art 31 - A União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios é vedado:

V - lançar impostos sobre:

b) templos de qualquer culto bens e serviços de Partidos Políticos, *instituições de educação e de assistência social*, desde que as suas rendas sejam aplicadas integralmente no País para os respectivos fins. (BRASIL, 1946, grifo nosso).

Aparece no texto constitucional o benefício de isenção fiscal para alguns tipos de instituições, retomando a perspectiva presente no artigo 154 da Constituição de 1934. As isenções fiscais foram os mecanismos mais importantes, dentro do aparato legal, para beneficiar as instituições privadas sem fins lucrativos ao longo do tempo. Tal percepção pode explicar o movimento que levou inúmeras entidades a se adequarem às leis, por meio da obtenção dos títulos de utilidade pública. Segundo Augusto de Franco (1999), muitas instituições que se beneficiaram de isenções fiscais têm fins lucrativos “disfarçados” para que possam ser contempladas legalmente. Hospitais privados e universidades particulares são exemplos recorrentes ao longo do tempo.

Nota-se que no período da Constituição de 1946 houve um favorecimento de ordem fiscal para as instituições de assistência social, concomitantemente ao aumento do número de associações formadas e à tendência de descentralização das ações governamentais com o fim do Estado Novo (ARRUDA e CALDEIRA, 1986).

Adiante, no artigo 141, os parágrafos doze e treze são semelhantes aos já apresentados em textos constitucionais anteriores, concedendo liberdade para a formação de associações.

O período de vigência da Constituição de 1946 foi relativamente grande, durando aproximadamente 20 anos, no qual se observa uma expansão dos chamados “movimentos sociais” que “se fundamentam em questões de identidade coletiva. Embora tratassem das questões públicas, não eram organizações políticas e mantinham distância da máquina estatal” (NAVES, 2003, p. 568).

Entende-se aqui que os movimentos sociais atuaram no sentido da consolidação e da ampliação das instituições privadas sem fins lucrativos. Segundo Maria da Glória Gohn (1992), durante as décadas de 1950 e, principalmente, 1960, os movimentos sociais consolidaram-se baseados em três principais princípios: participação dos agentes envolvidos no movimento pretendendo uma autonomia de suas ações e seus direitos, igualdade e equidade entre os membros participantes do movimento no qual estavam inseridos e entre os outros movimentos, e organização/direção dentro do próprio movimento para que o mesmo se tornasse o elo entre o povo e o poder.

A autora ainda afirma que inúmeros movimentos sociais no Brasil (o ruralista na questão da reforma agrária, o feminista na questão dos direitos da mulher, o movimento negro, entre outros) eclodiram durante o período da década de 1950 e 1960, causando um forte impacto na sociedade e no Estado. Tais movimentos viriam influir diretamente na formalização de associações de defesa de seus interesses.

Em 02 de maio de 1961 foi promulgado o Decreto nº. 50.517, que regulamenta a Lei nº. 91, de 28 de agosto de 1935 (BRASIL, 1961). Interessante ressaltar que a Lei só foi regulamentada vinte e seis anos depois, com o retorno da democracia pós 1945. No texto do Decreto tem-se:

Art 1º As sociedades civis, associações e fundações, constituídas no país, que sirvam desinteressadamente à coletividade, poderão ser declaradas de utilidade pública, a pedido ou " *ex-officio* ", mediante decreto do Presidente da República.

Art 2º O pedido de declaração de utilidade pública será dirigido ao Presidente da República, por intermédio do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, provados pelo requerente os seguintes requisitos:

- a) que se constituiu no país;
- b) que tem personalidade jurídica;

c) que estêve em efetivo e contínuo funcionamento, nos três imediatamente anteriores, com a exata observância dos estatutos;

d) que não são remunerados, por qualquer forma, os cargos de diretoria e que não distribui lucros, bonificados ou vantagens a dirigentes, mantenedores ou associados, sob nenhuma forma ou pretextos;

e) *que, comprovadamente, mediante a apresentação de relatórios circunstanciados dos três anos de exercício anteriores à formulação do pedido, promove a educação ou exerce atividades de pesquisas científicas, de cultura, inclusive artísticas, ou filantrópicas, estas de caráter geral ou indiscriminado, predominantemente.*

f) que seus diretores possuem fôlha corrida e moralidade comprovada;

g) *que se obriga a publicar, semestralmente, a demonstração da receita obtida e da despesa realizada no período anterior.*

Parágrafo único. A falta de qualquer dos documentos enumerados neste artigo importará no arquivamento do processo.

Art 3º Denegado o pedido, não poderá ser renovado antes de decorridos dois anos, a contar da data da publicação do despacho denegatório.

Parágrafo único. Do denegatório do pedido de declaração de utilidade pública caberá reconsideração, dentro do prazo de 120 dias, contados da publicação.

Art 4º O nome e características da sociedade, associação ou fundação declarada de utilidade pública, serão inscritos em livro especial, que se destinará, também, à averbação da remessa dos relatórios a que se refere o artigo 5º.

Art 5º As entidades declaratórias de utilidade pública, salvo motivo de fôrça maior, devidamente comprovado, a critério da autoridade competente, ficam obrigadas a apresentar, até o dia 30 de abril de cada ano, ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, relatório circunstanciado dos serviços que houverem prestado à coletividade no ano anterior.

Art 6º Será cassada a declaração de utilidade pública da entidade que:

a) deixar de apresentar, durante três anos consecutivos, o relatório a que se refere o artigo precedente;

b) se negar a prestar serviço compreendido em seus fins estatutários;

c) retribuir por qualquer forma, os membros de sua diretoria, ou conceder lucros, bonificações ou vantagens a dirigentes, mantenedores ou associados.

Art 7º A cassação da utilidade pública será feita em processo, instaurado " *ex-officio* " pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores, ou mediante representação documentada.

Parágrafo único. O pedido de reconsideração do decreto que cassar a declaração de utilidade pública não terá efeito suspensivo.

Art 8º Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação revogadas as disposições em contrário. (BRASIL, 1961, grifo nosso).

O Decreto nº 50.517 trás duas importantes inclusões na Lei que declara as instituições aptas a receberem o título de utilidade pública, ambas no segundo artigo.

A primeira referente à comprovação, por parte das instituições, do exercício da promoção da educação ou atividades de pesquisas científicas, promoção da cultura, ou atividades filantrópicas. A partir da promulgação do Decreto, somente as instituições que comprovassem exercer estes tipos de atividades poderiam ser declaradas de utilidade pública.

A segunda referente à publicação semestral da prestação de contas por parte das instituições. A prestação de contas financeira por parte das instituições foi um importante mecanismo de controle utilizado pelo Estado para fiscalização tanto do recurso proveniente da iniciativa privada, quanto do recurso, direto ou indireto, proveniente do setor público. A manutenção do título de utilidade pública pelo Estado está amplamente relacionada à maneira como seus recursos são investidos.

Apenas três anos após a publicação do Decreto aconteceu o golpe militar em 31 de março de 1964. Tendo início um novo período ditatorial (ARRUDA e CALDEIRA, 1986), assumiu a presidência provisória da República o Deputado Pascoal Ranieri Mazzilli (Partido Social Democrático - PSD) (VIEIRA, 1985). Apesar da data oficial do golpe militar ser 31 de março de 1964, a renúncia de João Belchior Marques Goulart (Partido Trabalhista Brasileiro – PTB) e a tomada do poder pelos militares aconteceram no dia seguinte, 1º de abril (ARRUDA e CALDEIRA, 1986). Em 11 de abril de 1964, o marechal Humberto de Alencar Castelo Branco (Aliança Renovadora Nacional - ARENA) foi indicado pelo Congresso como novo Presidente da República²⁰.

A repressão da ditadura militar trouxe uma estagnação na expansão dos sindicatos e dos movimentos sociais e populares (KUCINSKI, 2001). Nesse período, a legislação vigente para as questões sociais foi suprimida do texto constitucional com a promulgação da Constituição Nacional, em 15 de março de 1967, a quinta republicana (ARRUDA e CALDEIRA, 1986).

Basicamente, a Constituição de 1967²¹ foi outorgada para fazer prevalecer o poder militar sobre a população, destituindo diversos direitos contemplados nas legislações anteriores. Pouco se encontra nesta Constituição de conteúdo referente às instituições privadas sem fins lucrativos.

²⁰ A representatividade da votação se deu por mais de dois terços dos membros do Congresso Nacional, 361 parlamentares (VIEIRA, 1985, p. 188).

²¹ Alguns autores tratam a Constituição de 1967 mais como uma reforma constitucional. Para efeito deste trabalho utilizaremos os conceitos de José Silvério Baía Horta e Osmar Fávero (1996), além de Evaldo Vieira (1985), que identificam a mesma como realmente uma nova Constituição.

O artigo 20, inciso III, alínea c do novo texto constitucional, versa sobre o veto à criação de impostos para instituições de assistência social, já previsto anteriormente na Constituição de 1946. A isenção fiscal garantida no artigo reforça o caráter de indução às privatizações pela desobrigação do Estado para com a oferta dos serviços sociais. José Silvério Baía Horta (1996, p. 203), confirma tal indução afirmando que o projeto constitucional apresentava um caráter contraditório por ser “autoritário e centralizador, sob o ponto de vista político; liberal e privatizante, sob o ponto de vista econômico”.

Ainda em relação ao texto constitucional, mais uma vez tem-se a liberdade de associação no artigo 150, parágrafo vinte e oito, mesmo que relacionada indiretamente às instituições privadas sem fins lucrativos. Importante salientar que, apesar desta liberdade afirmada ser semelhante à encontrada em textos constitucionais anteriores, não foi exatamente o que se vivenciou na prática durante o período de ditadura militar, dado o número de pessoas cassadas, mortas e extraditadas do país por oposições ao governo.

A pouca menção à presença ou atuação das chamadas instituições privadas sem fins lucrativos pode ser explicada pelo caráter autoritário adotado no regime ditatorial militar, cujo poder era altamente centralizado e a atuação pautada na imposição de “pacotes” de emendas e atos, complementares e institucionais, para governar o país (ARRUDA e CALDEIRA, 1986), com isso impediu maiores liberdades para a criação de instituições que são mais difíceis de estarem sobre este poder centralizador.

No final da década de 1970 e início da década de 1980, o país passa por grandes transformações, principalmente no âmbito da sociedade civil. Para Landim (1993, p. 28),

Inicia-se um novo período em que a lenta e progressiva reorganização da sociedade civil vai-se fazer através da multiplicação de entidades marcadas pela autonomia, ou mesmo oposição, com relação ao Estado. Além da mudança de regime, um conjunto de fatores – como a modernização acelerada da sociedade, mudanças nas políticas sociais governamentais, a presença de novos atores internacionais na cooperação não-governamental, transformações nas relações entre Igreja e Estado – vão contribuir para o aparecimento de novas organizações e novos campos de atuação para as entidades sem fins lucrativos.

Durante o governo de João Batista de Oliveira Figueiredo (Aliança Renovadora Nacional - ARENA), último presidente da ditadura militar, em exercício no período de 1979 até 1985, o Brasil mergulhou numa das mais graves crises econômicas de sua história. A inflação e a dívida externa eram muito altas e as dívidas públicas do governo muito maiores que sua arrecadação. A crise do petróleo, logo no ano de 1979, influenciada pelo conturbado cenário político no Irã e a pressão dos movimentos populares foram os principais fatores que influenciaram no fim do governo ditatorial militar. Aliado a estes fatores, o surgimento de novos partidos de oposição ao governo militar, juntamente com o fortalecimento dos sindicatos foram fortes influências para o fim do regime. A iminência para o fim do regime militar se deu com o movimento “Diretas Já”, favorável à Emenda Constitucional Dante de Oliveira, que propunha eleições diretas para todos os cargos (KUCINSKI, 2001).

Formalmente, a ditadura tem seu fim em 15 de janeiro de 1985, com a vitória de forma indireta de Tancredo de Almeida Neves (Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB) contra Paulo Salim Maluf (Partido Democrático Social - PDS). Uma nova Constituição baseada em um novo regime democrático foi promulgada em 05 de outubro de 1988, a atual Constituição Federal, sexta republicana (KUCINSKI, 2001).

Os direitos sociais voltaram a ser contemplados com ênfase no texto constitucional. Nele, inúmeras são as menções referentes às instituições privadas sem fins lucrativos.

Primeiramente, remete-se ao artigo quinto:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

XIX - as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado;

XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;

XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;

LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Nota-se claramente uma disposição pormenorizada do texto constitucional referente à liberdade de associação dos indivíduos, presente sucintamente nas constituições anteriores. Observa-se também um cuidado com a legitimidade das associações referente à sua forma institucional, na medida em que o artigo aborda em seu texto legitimidade judicial as entidades associativas para representar seus filiados.

Na continuidade do texto constitucional tem-se:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, *associação* ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Este artigo faz-se importante pelo caráter fiscalizador atribuído às associações para controle de ilegalidades que venham a ocorrer por parte do Estado nas questões financeiras e orçamentárias, sendo estas passíveis de denúncia diretamente ao Tribunal de Contas da União.

Na Seção II do Título IV, referente à tributação e orçamento, destaca-se o artigo 150:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

VI - instituir impostos sobre:

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

O artigo 150 referencia-se à isenção de impostos às instituições privadas, conteúdo, como vimos, já previsto nas Constituições Federais de 1934 e 1946. O que não é decorrente destas constituições anteriores e está presente no artigo 150 é

o termo “sem fins lucrativos”. Nota-se no artigo que só seriam isentas de impostos as instituições de educação e de assistência social que fossem caracterizadas como “sem fins lucrativos”.

Em relação à legislação orçamentária destaca-se o artigo 167, inciso VIII, que veda a utilização de recursos do orçamento para suprir necessidades de instituições privadas, incluindo as sem fins lucrativos, sem autorização específica do poder legislativo (BRASIL, 1988).

Já no artigo 174:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º - A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Nota-se que apesar dos textos constitucionais anteriores ao da Constituição Federal de 1988 abordarem as cooperativas e as associações, os termos *cooperativismo* e *associativismo* aparecem pela primeira vez em um texto constitucional. O cooperativismo já havia sido tratado na Lei nº. 5.764 de 16 de dezembro de 1971, na qual definia o mesmo como “iniciativas ligadas ao sistema cooperativo” (BRASIL, 1971). A Lei ainda criava um Plano Nacional de Cooperativismo (PNC) e definia as cooperativas como “sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas a falência, constituídas para prestar serviços aos associados” (BRASIL, 1971)²².

Já o associativismo não estava contemplado em nenhuma lei federal específica. Podemos classificá-lo, segundo alguns autores mais recentes (DI PIETRO, 2006, 2007; SZAIZI, 2006), como um movimento de criação e afirmação social das organizações associativas.

Na continuidade do texto constitucional de 1988 tem-se

²² Apesar das sociedades objetivarem o lucro, as cooperativas são regidas por lei própria, que institui que as mesmas são instituições privadas sem fins lucrativos, se enquadrando na classificação proposta pelo trabalho.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

§ 7º - São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

No parágrafo sétimo, do artigo 195, observa-se presente mais uma isenção de tributos, desta vez relacionada à contribuição a seguridade social²³ por parte das instituições de assistência social que estejam de acordo com as exigências estabelecidas em lei.

O artigo 199 dispõe que:

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

§ 1º - As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio²⁴, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos. (BRASIL, 1988).

Neste artigo, vê-se clara a tendência da política de indução das parcerias entre o poder público e as instituições privadas, principalmente as sem fins lucrativos, muito recorrente a partir da Constituição Federal de 1988. Apesar das parcerias realizadas para a assistência à saúde, por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), serem de “forma complementar”, a introdução da lógica de transferência das políticas sociais para a sociedade civil fica cada vez mais evidenciada deste período em diante, não só na área da saúde.

Adiante no artigo 204:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social,

²³ Segundo Zélia Luiza Pierdona (2009), seguridade social é um “sistema de proteção social previsto na CF/88 que tem por objetivo a proteção de todos, nas situações geradoras de necessidades, por meio de ações de saúde, previdência e assistência social, constituindo-se no principal instrumento criado pela atual Constituição para a implementação dos objetivos do Estado brasileiro, em especial, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. Sua efetivação tem como base o princípio da solidariedade, uma vez que o financiamento do referido sistema está a cargo de toda a sociedade.”

²⁴ Segundo alguns autores (SZAZI, 2006; DI PIETRO, 2007), os convênios se diferenciam dos contratos pelas contrapartidas existentes de ambas as partes. Nos convênios os interesses são comuns entre as partes envolvidas, sendo que nos contratos, como o próprio nome já diz, uma partes “contrata” a outra para fornecer algum tipo de serviço. Ambos são instrumentos de formalização das parcerias.

previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social. (BRASIL, 1988).

Cabe aqui uma análise sobre o papel atribuído às entidades beneficentes verificado no inciso citado. Pelo texto constitucional, nota-se uma descentralização do papel executor do Estado no atendimento às demandas sociais, favorecendo a oferta da execução dos serviços públicos as instituições da sociedade civil, principalmente sem fins lucrativos relacionadas à assistência social, saúde e educação.

As instituições privadas sem fins lucrativos voltadas à área educacional não deixaram de ser contempladas na Constituição Federal de 1988. O artigo 213 afirma que:

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

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

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º - Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade. (BRASIL, 1988).

Também aqui se nota uma tendência de transferência de recursos públicos a entidades da área educacional de natureza jurídica privada com finalidade não-lucrativa. Neste artigo, adota-se aqui as considerações de Romualdo Portela de Oliveira (2007), que indica uma indução às privatizações na área educacional, já presente na Constituição de 1988.

Por fim, na Constituição Federal de 1988, faz-se referência ao artigo 227, relacionado aos deveres da família, sociedade e Estado para com os direitos da criança e do adolescente. Em seu primeiro parágrafo tem-se:

§ 1º - O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, *admitida a participação de entidades não governamentais* e obedecendo os seguintes preceitos:
I - aplicação de percentual dos recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil;
II - criação de programas de prevenção e atendimento especializado para os portadores de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de preconceitos e obstáculos arquitetônicos. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

As organizações da sociedade civil aparecem mais uma vez citadas na Constituição Federal de 1988 pelo artigo 227, para a área da saúde da criança e do adolescente, propiciando cada vez mais parcerias entre o poder público e as instituições não governamentais, principalmente as sem fins lucrativos, tendência observada no período.

2.1 A normalização das instituições privadas sem fins lucrativos pós 1990

Na década de 1990 no Brasil é notório o aumento no número das instituições privadas sem fins lucrativos. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2004, p. 19) o número de fundações privadas e associações sem fins lucrativos criadas entre os anos de 1981 a 1990 foi de 61.970. Entre os anos de 1991 a 2000 foram criadas 139.187, o que corresponde, em apenas uma década, a um crescimento de 124,60% em relação ao período anterior. A última pesquisa realizada em 2005 relata a existência de 338,2 mil associações e fundações sem fins lucrativos (IBGE, 2008). A classificação “fundações privadas e associações sem fins lucrativos” foi utilizada da metodologia do Manual sobre Instituições Sem Fins Lucrativos no Sistema de Contas Nacional da Organização das Nações Unidas (ONU). São consideradas aqui organizações privadas, sem fins lucrativos, institucionalizadas e autogeridas. Não entram nesta contagem, entidades de cunho comercial, reguladas por governos, partidos políticos, sindicatos e consórcios (IDÉIA SOCIAL, 2005, p. 18).

Em relação aos trabalhadores, o Terceiro Setor emprega no Brasil 1,6% da população economicamente ativa. Esse número mantém a média dos países em desenvolvimento, principalmente os latino-americanos como Argentina, Peru e

Colômbia. A média dos países europeus como Irlanda e Holanda fica em torno de 10% da população economicamente ativa. Interessante ressaltar que a área da Educação é a maior parte da força de trabalho nas organizações do Terceiro Setor. Se somar os empregos remunerados e voluntários atingi-se cerca de 35% de todo trabalho realizado nas instituições componentes do Terceiro Setor (CUNHA, 2008).

Acredita-se que o aumento destas instituições foi um fator preponderante para o também aumento e refinamento do aparato legal que versa sobre as instituições privadas sem fins lucrativos na década de 1990 no Brasil.

Fazendo uma breve análise do período da década de 1990, período este relacionado à elaboração das principais leis referentes às instituições privadas sem fins lucrativos componentes do Terceiro Setor, tem-se o ano de 1995 como o princípio desse marco legal, baseado na formulação do PDRAE.

Apesar de o PDRAE ser o ponto de referência para as políticas adotadas no período, algumas importantes determinações e leis, até mesmo anteriores ao PDRAE, já eram promulgadas na mesma tendência adotada pelo Plano.

No ano de 1993 criou-se o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão paritário entre governo e sociedade civil com objetivos de promover as políticas públicas de assistência social. Instituições privadas com registro no CNAS receberiam um certificado de entidade beneficente de assistência social (PASQUATTI, 2003).

A Lei n°. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços, previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências, está nesse escopo. Outorga o direito de concessão de serviços e obras públicas para o mercado e/ou sociedade civil por meio de licitações. Outra lei, com o objetivo de complementar a Lei n°. 8.987, que parte do mesmo pressuposto de tendência à privatização dos serviços públicos, é a Lei n°. 9.074, de 7 de julho de 1995, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.

O ano de 1998 foi importante para a regulamentação do Terceiro Setor, sendo promulgada duas das principais leis referentes a seu aparato legal. A Lei n°. 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências, está entre elas. Apesar de ter um texto enxuto, com poucos artigos e parágrafos, esta classifica o serviço voluntário como

atividade não remunerada, prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou a instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade. (BRASIL, 1998).

O serviço voluntário é um dos grandes sustentáculos do Terceiro Setor, tendo em vista seu papel para o êxito dos objetivos alcançados das instituições privadas sem fins lucrativos. Nota-se que para ser caracterizado como serviço voluntário em uma instituição privada, a mesma não poderá ter por seus objetivos o lucro. Outros fatores importantes da Lei são a declaração de que o serviço voluntário não gera vínculo empregatício e a criação do “termo de adesão” que regulamenta o acordo do serviço voluntário. Szazi (2006, p. 78) indica como um

contrato escrito (“termo de adesão”), em que devem constar a correta identificação do prestador e tomador dos serviços, a natureza do serviço e as condições para seu exercício, como carga horária, local, material de apoio e afins.

Outra lei importante criada no mesmo ano de 1998 é a Lei nº. 9.637, de 15 de maio de 1998, que 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. Para Montañó (2005, p. 203) esta lei representa “uma verdadeira transferência de atividades estatais para o setor privado”. Ainda, a Lei qualifica as Organizações Sociais (OS) num amplo conjunto de atividades tornando possível serem criadas estas instituições em praticamente qualquer tipo de atividade, facilitando a criação das Organizações Sociais e, conseqüentemente, a indução das parcerias entre o poder público e o setor privado.

A Lei classifica as organizações sociais como

pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei. (BRASIL, 1988).

Ainda apresenta o contrato de gestão como instrumento para firmar uma

parceria entre o Poder Público e a Organização Social para fomento e execução das atividades previstas no primeiro artigo da Lei. Na Seção III, referente ao contrato de gestão, tem-se:

Art. 5º Para os efeitos desta Lei, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º.

Art. 6º O contrato de gestão, elaborado de comum acordo entre o órgão ou entidade supervisora e a organização social, discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social.

Parágrafo único. O contrato de gestão deve ser submetido, após aprovação pelo Conselho de Administração da entidade, ao Ministro de Estado ou autoridade supervisora da área correspondente à atividade fomentada.

Art. 7º Na elaboração do contrato de gestão, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e, também, os seguintes preceitos:

I - especificação do programa de trabalho proposto pela organização social, a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;

II - a estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções.

Parágrafo único. Os Ministros de Estado ou autoridades supervisoras da área de atuação da entidade devem definir as demais cláusulas dos contratos de gestão de que sejam signatários. (BRASIL, 1998).

O contrato de gestão pode ser definido como uma “figura jurídica” (SZAZI, 2006), que tem por objetivo o estabelecimento de metas a serem atingidas por parte das entidades, de administração direta ou indireta, que firmaram tal contrato. Em troca, o Poder Público outorga algum benefício que as entidades solicitaram no contrato de gestão. O contrato de gestão tem tempo determinado para o término da parceria e o Poder Público exerce um controle sobre o desempenho das entidades que firmaram a parceria no cumprimento das metas (DI PIETRO, 2007). Estes contratos são firmados com entidades qualificadas como Organizações Sociais, com natureza jurídica mais próxima de um convênio de que propriamente um contrato (SZAZI, 2006; DI PIETRO, 2007).

Peroni e Adrião (2005, p. 143), identificam que para se firmar uma parceria entre o Poder Público e uma Organização Social, esta terá que apresentar “um

programa de trabalho, a ser avaliado mediante indicadores de qualidade e produtividade”.

No mesmo ano de 1998, criou-se a Emenda Constitucional nº. 19, de 04 de junho de 1998, que modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências, e está entre as mais importantes regulamentações da década de 1990. Primeiramente por se tratar de uma emenda constitucional e alterar a Constituição Federal de 1988. Também por adotar a tendência da descentralização na execução dos serviços públicos. Segundo Bezerra (2008, p. 30), os dispositivos da Emenda Constitucional nº. 19 “configuram como marcos significativos para a normalização de parcerias entre a administração pública e o setor privado”, sendo incluídas para formalização destas parcerias as instituições privadas sem fins lucrativos.

Os dispositivos da Emenda Constitucional nº. 19 trazem que instituições como autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, estarão aptas a formalizarem parcerias entre o poder público e o setor privado.

Em 11 de dezembro de 1998, foi promulgada a Lei nº. 9.732, que altera dispositivos das Leis nº. 8.212 e nº. 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Lei nº. 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e dá outras providências. O principal objetivo desta lei foi tratar da isenção de contribuição à Seguridade Social por parte das entidades filantrópicas. No artigo 4º encontramos:

Art. 4º - As *entidades sem fins lucrativos educacionais* e as que atendam ao Sistema Único de Saúde, mas não pratiquem de forma exclusiva e gratuita atendimento a pessoas carentes, gozarão da isenção das contribuições de que tratam os arts. 22 e 23 da Lei nº 8.212, de 1991, na proporção do valor das vagas cedidas, integral e gratuitamente, a carentes e do valor do atendimento à saúde de caráter assistencial, desde que satisfaçam os requisitos referidos nos incisos I, II IV e V do art. 55 da citada Lei, na forma do regulamento. (BRASIL, 1998, grifo nosso).

Interessante notar que as entidades educacionais sem fins lucrativos, também são entendidas como filantrópicas pelos dispositivos desta lei. Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), somente em 2007 o número de instituições educacionais auto-identificadas como

filantrópicas/confessionais/comunitárias, portanto que se enquadram na classificação de entidades sem fins lucrativos, foi de 438 no Brasil (INEP, 2007). Ao relacionarmos este dado ao número total de instituições do Terceiro Setor fundadas no ano de 2007 no Brasil, nota-se um número expressivo chegando a quase 50% do número total de instituições (IBGE, 2008).

O ano de 1999 marca a promulgação da 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. Esta Lei estabelece uma qualificação para que algumas instituições componentes do Terceiro Setor adquiram uma espécie de “título” que as caracterizem como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Segundo Souza (2008, p. 64), normatiza-se com a Lei “a relação Estado/sociedade no desempenho de ações no campo das políticas públicas e o acesso de organizações sem fins lucrativos aos recursos públicos.” No mesmo ano, em 30 de julho, a Lei regulamentou-se pelo Decreto nº. 3.100.

No artigo 2º, observa-se uma caracterização das instituições que não são passíveis de adquirir esta qualificação:

Art. 2º - Não são passíveis de qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ainda que se dediquem de qualquer forma às atividades descritas no art. 3º desta Lei:

I - as sociedades comerciais;

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

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

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

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

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

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

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

IX - as organizações sociais;

X - as cooperativas;

XI - as fundações públicas;

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

XIII - as organizações creditícias que tenham quaisquer tipo de vinculação com o sistema financeiro nacional a que se refere o art. 192 da Constituição Federal. (BRASIL, 1999).

Podemos notar que o artigo 2º parte de três critérios para caracterizar as instituições componentes do Terceiro Setor que não estão aptas a adquirir o título de OSCIP. O primeiro referente a interesses mútuos de classes como, por exemplo, Igrejas ou partidos políticos. O segundo referente à finalidade lucrativa como sociedades comerciais, instituições hospitalares e escolas privadas. O terceiro referente a algum tipo de vinculação com o setor público como as fundações públicas.

Em seu capítulo II, a mesma lei adota um instrumento para formalização de parcerias entre o Poder Público e as OSCIPs denominado “termo de parceria”, o qual é “destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público” (BRASIL, 1999). Podem-se ressaltar as cláusulas necessárias para a instituição do “termo de parceria”:

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

§ 2º São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:

I - a do objeto, que conterá a especificação do programa de trabalho proposto pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público;

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

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

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

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

VI - a de publicação, na imprensa oficial do Município, do Estado ou da União, conforme o alcance das atividades celebradas entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, de extrato do Termo de Parceria e de demonstrativo da sua execução física e financeira, conforme modelo simplificado

estabelecido no regulamento desta Lei, contendo os dados principais da documentação obrigatória do inciso V, sob pena de não liberação dos recursos previstos no Termo de Parceria. (BRASIL, 1999).

Szazi (2006) define o termo de parceria como algo “extremamente positivo”, pois regula e estimula a cooperação entre o Poder Público e a sociedade civil na execução dos projetos e favorece a transparência na gestão dos recursos.

Montaño (2005) afirma que a Lei n°. 9.790 é uma forma de privatização da ação do Estado frente às demandas sociais quando substitui as responsabilidades estatais ao invés de complementá-las, com a formulação das parcerias.

Alguns autores (PASQUATTI, 2003; SZAZI, 2006, BRESSER PEREIRA, 1998) atribuem à lei uma maior transparência no processo de credenciamento das instituições para receber financiamento por parte do Estado, além de uma simplificação dos processos burocráticos trazendo benefícios ao Estado para o controle destas instituições. Szazi (2006, p. 98) define alguns benefícios para entidades, decorrente sua qualificação como OSCIP:

acesso a recursos públicos para financiamento de projetos via termo de parceria;
acesso a recursos privados, pelo uso de incentivos fiscais pela empresa patrocinadora que deduz as doações como despesa;
possibilidade de remunerar dirigentes estatutários, sem perda de imunidade ou isenções fiscais;
possibilidade de receber doações de bens imóveis da União e de mercadorias apreendidas pela Secretaria da Receita Federal;
atuação no ramo do microcrédito, com taxas de juros de mercado, sem infringir a lei da usura (12% ao ano).

Uma importante lei deve ser citada, apesar de não estar diretamente relacionada às instituições privadas sem fins lucrativos, a chamada “Lei de Responsabilidade Fiscal” – Lei Complementar n°. 101/2000, de 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, regulamentando a Emenda Constitucional n°. 19. Sua importância refere-se à tendência observada por alguns autores (ADRIÃO, 2007; SOUZA, 2008; ARELARO, 2008) que a Lei favoreceu o aumento de parcerias entre o Estado e instituições privadas, incluindo as sem fins lucrativos.

Os dispositivos do artigo 19 estabelecem que fica vedado aos entes federativos a discriminação de despesa total com pessoal da seguinte maneira:

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento). (BRASIL, 2000).

Segundo Lisete Arelaro (2008) a limitação destes gastos gerou um congelamento das atividades do Estado na área dos direitos sociais como saúde, educação e assistência social. A autora credita à medida

as terceirizações nos serviços públicos, com a introdução da ótica gerencial privada, seja pela transferência direta dessas responsabilidades, seja pelo estabelecimento de parcerias e convênio para sua realização, que se vão estabelecendo em praticamente todos os setores da atuação pública. (ARELARO, 2008, p. 54).

Os favoráveis ao implemento desta Lei o fazem acreditar pelo discurso da maior eficácia no gerenciamento estatal e o aumento da transparência dos gastos públicos, como vimos anteriormente na Lei n°. 9.790/99. Arelaro (2008) afirma que se complementa a estes discursos a alegação de redução dos crimes de “colarinho branco”, identificados como crimes cometidos por pessoas do alto escalão socioeconômico, principalmente dentro do poder público.

O ano de 2002 marca a instituição de uma das mais importantes leis para a modernização e regramento da sociedade civil, a Lei n°. 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui²⁵ o Código Civil. Segundo Sílvio de Salvo Venosa (2003) o Código Civil tem grande importância para a sociedade em relação à caracterização das pessoas jurídicas, pois é “o ponto de partida para a fixação dos conceitos fundamentais de pessoas jurídicas.” (VENOSA, 2003, p. 54).

A elaboração de um Código Civil pressupõe um período longo, assim como sua tramitação para conseqüente instituição. Segundo o então deputado federal Ricardo Fiúza²⁶ (2003), o debate para a reforma do Código Civil anterior durou mais de 30 anos, sendo que algumas modificações já eram planejadas na década de 1940. O autor ainda faz uma análise histórica do processo de construção do Código Civil:

²⁵ Apesar da Lei se referir a instituição de um novo Código Civil, na verdade foi feita a reforma do Código Civil anterior, de 1916.

²⁶ A escolha pela citação do deputado federal Ricardo Fiúza, que pertencia ao Partido Progressista (PP-PE) no ano de 2003, deve-se ao fato do mesmo ser o relator na Câmara do projeto do novo Código Civil (FOLHA ONLINE, 2005).

Na década de 40, foi elaborado o primeiro anteprojeto para modificação relativa ao direito das obrigações. Em 1965, face às grandes transformações políticas e sociais, teve início a elaboração do novo anteprojeto. Em 1969, foi constituída a comissão para revisão e elaboração do novo Código Civil, que teve o seu anteprojeto publicado para debates em 07 de agosto de 1972, gerando outro anteprojeto, publicado em 18 de junho de 1974, e que após longas discussões foi aprovado, em 1995, pela Câmara dos Deputados e, em 1997, pelo Senado Federal, após recebidas emendas em ambas as casas do Legislativo. Em 1999 retornou a Câmara dos Deputados, onde ganhou a roupagem atual, que restou definitivamente aprovada pelo plenário da Câmara em 06 de dezembro de 2001. (FIÚZA, 2003, p. 29).

Podemos destacá-la como uma das principais referências para a definição das entidades sem fins lucrativos componentes do Terceiro Setor. De todos os dispositivos componentes do Código Civil, o que nos cabe neste trabalho está presente no Título II – Das Pessoas Jurídicas. O artigo 44 classifica as pessoas jurídicas de direito privado em:

- I – as associações;
- II – as sociedades;
- III – as fundações. (BRASIL, 2002)

Esta classificação diferenciando as entidades de direito privado será adotada em nosso trabalho para efeito da caracterização das instituições privadas sem fins lucrativos no capítulo seguinte.

Por fim, para efeito de síntese, apresentaremos dois quadros com as leis, principais características e instituições componentes do Terceiro Setor delineadas durante o capítulo. O Quadro 1 refere-se ao período de 1916 a 1988, contemplando as Constituições Federais e leis ordinárias. O Quadro 2 refere-se ao período de 1995 até 2002, contemplando as leis ordinárias e leis complementares.

Quadro 1 – Síntese das leis federais referentes às instituições privadas sem fins lucrativos, relacionadas ao período de 1916 até 1988

Legislação	Ano	Dispositivo	Principal Medida	A que entidade se refere	Observações
Lei	1916	Nº. 3.071	Institui o Código Civil.	Sociedades Cívicas, Associações e Fundações	Caracteriza as entidades sem fins lucrativos, dividindo-as entre sociedades civis, associações e fundações. As sociedades mercantis têm fins lucrativos.
Lei	1935	Nº. 91	Determina regras pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade pública.	Sociedades Cívicas, Associações e Fundações	O Decreto nº 50.517, de 2/5/1961, regulamenta a Lei. A não remuneração dos cargos de diretoria, conselhos fiscais, deliberativos ou consultivos foi implementada na Lei nº. 6.639, de 8/5/1979.
Constituição Federal	1937	Artigo 61 / Alínea b	Determina que o Conselho da Economia Nacional estabeleça normas relativas à assistência prestada pelas associações ou institutos.	Associações e Institutos	Regularização dos serviços prestados pelas entidades.

Constituição Federal	1937	Artigo 132	O Estado fundará instituições ou dará o seu auxílio e proteção às fundadas por associações civis, tendo umas; e outras por fim organizar para a juventude períodos de trabalho anual nos campos e oficinas, assim como promover-lhe a disciplina moral e o adestramento físico, de maneira a prepará-la ao cumprimento, dos seus deveres para com a economia e a defesa da Nação.	Associações	Fomento as associações civis voltadas aos jovens / aparente regulação das medidas a serem tomadas pelas associações.
Constituição Federal	1946	Artigo 31 / Inciso V / Alínea b	Isenção Fiscal por parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para as instituições de educação e assistência social.	Instituições de Educação e Assistência Social	Algumas instituições educacionais recebiam esses benefícios, mas tinham por objetivo o lucro, não se caracterizando como sem fins lucrativos.
Constituição Federal	1967	Artigo 20 / Inciso III / Alínea	É vedado ao Poder Público a criação de impostos sobre as instituições de educação e assistência social.	Instituições de Educação e Assistência Social	Artigo recorrente da Constituição de 1946, interessante pelo fato da destituição dos direitos sociais no período.
Lei	1971	Nº. 5.764	Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências.	Cooperativas	A classificação das cooperativas em sociedades está relacionada ao Código Civil de 1916, caracterizando-as como sociedades civis, sem fins lucrativos.

Constituição Federal	1988	Artigo 5 / Inciso XVII e XVIII	Define a liberdade de associação para fins lícitos e a criação de associações e cooperativas independentes de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento.	Associações e Cooperativas	Liberdade para criação de instituições, contemplado em constituições anteriores.
Constituição Federal	1988	Artigo 74 / Parágrafo 2	Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.	Associações	Artigo que remete caráter fiscalizador a qualquer instituição para denunciar irregularidades para o Tribunal de Contas.
Constituição Federal	1988	Artigo 150 / Inciso VI / Alínea c	Isenção fiscal por parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios sobre o patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei.	Fundações, Instituições de Educação e Assistência Social	Artigo recorrente da Constituição de 1967, contemplando um número maior de instituições.
Constituição Federal	1988	Artigo 167 / Inciso VIII	Veta a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos.	Fundações	Interessante artigo para controle fiscal impedindo o Estado de desviar recursos para cobrir déficits orçamentários das fundações.

Constituição Federal	1988	Artigo 174 / Parágrafo 2	A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.	Associações e Cooperativas	Primeira referência legal ao associativismo, sendo que o cooperativismo já era regulamentado em lei.
Constituição Federal	1988	Artigo 195 / Parágrafo 7	São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.	Entidades Benéficas e de Assistência Social	Apesar de não ser uma isenção fiscal, não deixa de ser uma importante isenção, desta vez na contribuição para a seguridade social.
Constituição Federal	1988	Artigo 199 / Parágrafo 1	As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.	Entidades filantrópicas e Sem Fins Lucrativos	Primeiros indícios da indução das parcerias público-privadas em lei, tendência adotada pós 1990.
Constituição Federal	1988	Artigo 204 / Inciso I	Na área da assistência social ocorrerá descentralização político-administrativa das ações governamentais, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social.	Entidades Benéficas e de Assistência Social	Descentralização da execução dos serviços sociais pelo governo.

Constituição Federal	1988	Artigo 213	Os recursos públicos poderão ser destinados às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei.	Instituições Educacionais, Filantrópicas, Concessionais ou Comunitárias	Recursos públicos diretamente destinados a instituições educacionais privadas. Anteriormente os recursos advinham de isenções fiscais.
Constituição Federal	1988	Artigo 227 / Parágrafo 1	O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais.	Entidades Não Governamentais	Primeira referência a entidades específicas que tratam das questões da criança e do adolescente.

O Quadro 1 apresentado pode ser dividido em quatro grandes períodos históricos. O primeiro referente ao “governo provisório” de Getúlio Vargas. O segundo referente à redemocratização do Estado pós era Vargas com o então presidente Eurico Gaspar Dutra. O terceiro período se refere à ditadura militar. O quarto período é referente à redemocratização do Estado pós ditadura militar na década de 1980.

No primeiro período identificado como “governo provisório”, aliado ao período do Estado Novo, observa-se citado no quadro a Lei nº. 91 e a Constituição Federal de 1937. Nos dois textos legais nota-se o caráter regulador adotado pelo Estado na formulação da legislação, coerente com as políticas centralizadoras e normalizadoras adotadas, principalmente pelo executivo, no período. Evaldo Vieira (1985) afirma que as políticas públicas adotadas na era Vargas contrabalanceavam-se entre o caráter centralizador, desfavorável a democracia, e o cunho social, favorável a democracia²⁷.

No segundo período observa-se citado no quadro somente o artigo 31 da Constituição Federal de 1946, referente à isenção fiscal para instituições de educação e assistência social. A isenção fiscal foi um benefício utilizado pelo Estado para o favorecimento destes tipos de instituições, sendo essas políticas adotadas ao longo do tempo. A política de redemocratização do Estado que fora implementada no período estava ligada a descentralização das ações governamentais (ARRUDA e CALDEIRA, 1986). Interessante notar que houve um aumento no número de instituições privadas sem fins lucrativos, fato este que pode estar ligado às políticas de descentralização.

No período da ditadura militar observa-se no quadro a citação da Lei nº. 5.764, além da Constituição Federal de 1967. Na mesma direção das políticas centralizadoras, e ao mesmo tempo contrária as políticas de promoção dos direitos sociais (HORTA, 1996), ambas adotadas no período do governo de Getúlio Vargas, a ditadura militar apresenta um caráter regulador nas medidas apresentadas. O interessante seria notar o artigo 20 da Constituição Federal de 1967 sobre isenção de impostos das instituições de educação e assistência social. Segundo José Silvério Baía Horta (1996) as políticas adotadas do ponto de vista econômico

²⁷ Interessante seria notar, para um próximo trabalho, se este caráter centralizador adotado pelas políticas de Getúlio Vargas causou certa diminuição em relação ao número de instituições privadas sem fins lucrativos fundadas no período.

estavam ligadas mais ao cunho liberal e privatizante do que a responsabilização pelos direitos sociais. Tendo em vista essa análise, podem-se entender as intenções adotadas no artigo citado.

No quarto e último período relatado no quadro referente à redemocratização pós ditadura militar, observa-se citada a Constituição Federal de 1988 e seus artigos. É notório o aumento no número de artigos presentes na Constituição Federal de 1988 referentes às instituições privadas sem fins lucrativos em relação às constituições anteriores. Interessante ponderar que há aspectos nos artigos da Constituição Federal de 1988 que aparentemente parecem regular as instituições privadas sem fins lucrativos, mas que deixam lacunas em seu texto permitindo o não cumprimento. Um exemplo deste caso está no artigo 167 que veta a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos. A utilização da frase *sem autorização legislativa específica* oferece subterfúgios para que a medida não seja cumprida. Apesar do caráter democratizante e de instituição de direitos sociais presente na Constituição Federal de 1988, atenta-se para o fato de maior relação com as instituições privadas sem fins lucrativos, o caráter privatizante e de descentralização das ações governamentais explícitas no texto constitucional de 1988 (PINHEIRO, 1996).

Quadro 2 – Síntese das leis federais referentes às instituições privadas sem fins lucrativos, relacionadas ao período de 1995 até 2002

Legislação	Ano	Dispositivo	Principal Medida	A que entidade se refere	Observações
Lei	1995	Nº. 8.987	Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.	Qualquer instituição de direito privado, incluindo as sem fins lucrativos	A Lei estabelece concessão de prestação de serviços a qualquer pessoa, física ou jurídica, de direito privado, incluindo as instituições privadas sem fins lucrativos.
Lei	1995	Nº. 9.074	Estabelece normas para outorga e prerrogativas das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.	Qualquer instituição de direito privado, incluindo as sem fins lucrativos	A Lei estabelece concessão de prestação de serviços a qualquer pessoa, física ou jurídica, de direito privado, incluindo as instituições privadas sem fins lucrativos.
Lei	1998	Nº. 9.608	Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências.	Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos	Caracteriza o estabelece que será exercido mediante a celebração de termo de adesão.
Lei	1998	Nº. 9.637	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.	Organizações Sociais	Instituições sem fins lucrativos, de utilidade pública e que firmam parcerias com o Poder Público por meio do contrato de gestão.

Emenda Constitucional	1998	Nº. 19	Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.	Qualquer instituição de direito privado, incluindo as sem fins lucrativos	Grande indução por parte do Poder Público a firmar parcerias com as instituições privadas, incluindo as sem fins lucrativos.
Lei	1998	Nº. 9.732	Isonção de contribuição à Seguridade Social por parte das entidades filantrópicas.	Entidades Filantrópicas	As entidades educacionais e da área da saúde estão contempladas no artigo 4 desta Lei.
Lei	1999	Nº. 9.790	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.	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)	Inúmeras entidades sem fins lucrativos do Terceiro Setor não podem ser consideradas de utilidade pública a partir desta Lei.
Lei Complementar	2000	Nº. 101	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.	Qualquer instituição de direito privado, incluindo as sem fins lucrativos	Grande indução por parte do Poder Público a firmar parcerias com as instituições privadas, incluindo as sem fins lucrativos.
Lei	2002	Nº. 10.406	Institui o Código Civil.	Sociedades, Associações e Fundações	Caracteriza as entidades sem fins lucrativos, dividindo-as entre associações e fundações. As sociedades têm fins lucrativos.

O Quadro 2 pode ser dividido em três vertentes: a primeira referente a política de indução as parcerias entre o poder público e as instituições privadas, incluindo as sem fins lucrativos. A segunda referente à qualificação e caracterização das instituições privadas sem fins lucrativos. A terceira se refere aos benefícios fiscais as instituições privadas sem fins lucrativos.

Observa-se na primeira vertente identificada, uma política de indução as parcerias desencadeada principalmente pelo PDRAE implementado em 1995. As leis n°. 8.987 e n°. 9.074 representam no Quadro 2 a tendência das políticas adotadas no período. A Emenda Constitucional n°. 19 e a Lei Complementar n°. 101 vieram confirmar que o período da década de 1990 e início dos anos 2000 as parcerias entre o poder público e a iniciativa privada seriam adotadas com grande frequência no Brasil, principalmente as parcerias com as instituições privadas sem fins lucrativos.

Em relação a segunda vertente identificada, as leis n°. 9.637 e n°. 9.790 qualificam as instituições privadas sem fins lucrativos componentes do Terceiro Setor por meio de algum título abalizado em lei pelo poder público. A Lei n°. 10.406 caracteriza os tipos de instituições privadas sem fins lucrativos. Estas leis confirmam a tendência cada vez mais adotada no período de normatização das instituições privadas sem fins lucrativos, tendência esta identificando uma transferência do papel do Estado com as políticas públicas para o setor privado por meio das parcerias.

Os benefícios fiscais obtidos pelas instituições privadas sem fins lucrativos, representado no Quadro 2 pela Lei n°. 9.732, foram as principais formas de financiamento destas instituições no período. Segundo Montaño

A partir dessas normas que legislam sobre os tipos de organizações que compõem o chamado “terceiro setor” e sobre a relação de cooperação Estado/sociedade, é de fundamental importância a participação estatal no financiamento, direto ou indireto, a essas entidades. Talvez muitos destes *incentivos fiscais ou apoios financeiros* contribuam para explicar a tão falada “mudança de mentalidade” do empresariado, agora supostamente mais preocupado com o social, e o tão festejado crescimento das organizações do “terceiro setor”. (MONTAÑO, 2005, p. 204, grifo do autor).

Dos financiamentos obtidos pelas instituições privadas sem fins lucrativos, os financiamentos indiretos, por meio das isenções fiscais, foram os mais utilizados ao longo do tempo para a obtenção de recursos. No Brasil, houve um aumento no

número de leis de incentivos fiscais, principalmente no período pós 1990, sendo estas cada vez mais elaboradas.

Em uma análise comparativa entre os quadros apresentados, observa-se primeiramente uma diferenciação no trato as leis entre os períodos considerados ditatoriais (era Vargas e militar) e os períodos considerados democráticos. Nota-se claramente uma diferenciação entre a quantidade de leis destinadas as instituições privadas sem fins lucrativos. Somente no Quadro 1, são 5 as leis referentes aos períodos ditatoriais, enquanto são 12 as leis referentes aos períodos democráticos, sem contar o Quadro 2 todo composto por leis em um período democrático. Observa-se também um maior detalhamento das leis em períodos democráticos, evidenciando uma tendência de descentralização das políticas sociais nesses períodos.

Em relação a leis de caracterização das instituições privadas sem fins lucrativos observa-se a instituição de dois Códigos Civis, em 1916 e 2002. Nota-se também o período extenso para a promulgação de um Código Civil no Brasil, que pode ser explicado pela burocracia e morosidade para que uma lei dessa magnitude seja promulgada.

As leis referentes a qualificações e certificações por meio de títulos obtidos junto ao poder público demonstraram serem as mais escassas em relação às leis que beneficiam as instituições privadas sem fins lucrativos. Analisando os dois quadros, observam-se três leis: uma na década de 1930 e as outras duas na década de 1990. Interessante observar o grande período perpassado sem nenhuma lei referente a esta temática.

As leis de incentivos fiscais demonstraram serem as mais recorrentes, beneficiando as instituições privadas sem fins lucrativos ao longo do tempo. Introduzidas pela Constituição Federal de 1946, as leis de incentivos fiscais permaneceram durante todo o período analisado, a partir do pós Segunda Guerra Mundial. Interessante ressaltar o fato de que as leis não foram suprimidas durante o período de ditadura militar, considerado centralizador e inibidor de políticas voltadas às questões sociais.

Por fim, em relação às leis consideradas de indução as parcerias entre o poder público e o setor privado, observa-se uma tendência de implantação das mesmas desencadeada a partir da Constituição Federal de 1988, exemplificada no Quadro 1. Peroni (2003) credita esta tendência às políticas neoliberais implantadas

no Brasil ao final da década de 1980, além da introdução da lógica mercantil na administração pública brasileira, principalmente com a implantação do PDRAE em 1995.

CAPÍTULO III

SOBRE AS INSTITUIÇÕES COMPONENTES DO TERCEIRO SETOR

Este capítulo visa identificar e diferenciar as atuais instituições privadas sem fins lucrativos, com o objetivo de caracterizar um dos objetos de nosso estudo, os institutos. Para esta caracterização utilizou-se como referencial teórico as Constituições Federais, o novo Código Civil, além de alguns pesquisadores da área (DI PIETRO, 2006, 2007; SZAZI, 2003, 2006; MONTAÑO, 2005) como referência.

Após esta classificação, caracterizou-se, como exemplo para o entendimento legal dos institutos no Brasil, o Instituto Ayrton Senna (IAS), apresentando sua fundação, histórico, natureza jurídica e alguns números alcançados ao longo dos anos.

Recorremos a análises de entrevistas com a representante do IAS, na cidade de São Paulo, sendo que a entrevistada autorizou a divulgação de sua identidade. Ainda, utilizou-se o *site* do Instituto Ayrton Senna no Brasil como fonte de informações para possíveis esclarecimentos.

Analisou-se alguns documentos fornecidos pelo Instituto e pela secretaria de Educação de um município paulista que firmou parceria com o IAS. Por fim, utilizaremos dados sobre o Instituto já levantados por alguns pesquisadores (PERONI, 2008; LÉLIS, 2007; PIRES, 2009; ROCHA, 2008) como referência.

2. Uma definição das entidades componentes do Terceiro Setor

Muito se discute sobre quais seriam as entidades ou instituições componentes do Terceiro Setor. A generalização por parte de alguns ou indefinição por parte de outros remetem a algumas imprecisões que necessariamente devem ser amenizadas.

Em relação às instituições componentes do Terceiro Setor, um fator relevante para seu entendimento é a classificação na qual cada instituição se insere. Observa-se algumas formas para caracterização e conseqüentemente classificação destas instituições: por meio de título obtido junto ao poder público, ou por meio do enquadramento em leis derivado da jurisprudência das mesmas.

Para caracterizarmos as instituições do Terceiro Setor utilizaremos como referência a classificação adotada pela Lei n.º. 10.406, que, como vimos no capítulo anterior, institui o Código Civil, além de estudos dos principais autores que são referências na área (DI PIETRO, 2006, 2007; MONTAÑO, 2005; SZAZI, 2006).

Segundo o Código Civil há três tipos de entidades de direito privado. São elas: sociedades, associações e fundações.

Para efeito do nosso trabalho, interessa-nos classificar as entidades de direito privado, componentes do Terceiro Setor, que são formalizadas para fins não econômicos, ou seja, não objetivam o lucro. As sociedades entendidas pelo atual Código Civil não estão contempladas na caracterização entendida como “sem fins lucrativos”, pois objetivam o lucro (SZAZI, 2006). No âmbito legal, a partir da implantação da Lei n.º. 10.406, toda sociedade, seja ela de profissões regulamentadas (arquitetos, advogados, entre outros), seja de economia mista (criada pela Lei das Sociedades por Ações, n.º. 6.404, de 15/12/1976), seja de gestão de patrimônio próprio e atividades afins, tem como objetivo de suas atividades a natureza econômica (DI PIETRO, 2007; SZAZI, 2006).

O Código Civil anterior, de 1916, apresenta as classificações “sociedade civil” e “sociedade mercantil”. Entende-se pelo texto legal que a “sociedade civil” não objetiva o lucro, contrariamente a “sociedade mercantil”, como explicitado no capítulo anterior. No novo Código Civil esta classificação se extingue, apresentando somente a caracterização “sociedades” (ALVES & DELGADO, 2003). Szazi (2006) afirma que as sociedades civis presentes no Código Civil anterior são classificadas pelo novo Código Civil como associações. Em suma, pela classificação do novo Código Civil, as “sociedades” objetivam o lucro, as “associações” e as “fundações” têm objetivos não lucrativos.

Tem-se na legislação nacional outro tipo de instituição classificada como uma sociedade: as cooperativas. Como vimos no capítulo I, as cooperativas são regidas por lei específica que as identificam como sem fins lucrativos. O artigo 3º identifica o objetivo das pessoas componentes das cooperativas:

Art. 3º Celebram contrato de sociedade cooperativa as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro. (BRASIL, 1971).

No caso do artigo citado, encontra-se a “sociedade cooperativa”, modalidade específica não encontrada no Código Civil, mas caracterizada pela Lei nº. 5.764, de 16 de dezembro de 1971, conhecida como Lei das cooperativas. Neste caso, as sociedades cooperativas, apesar de serem caracterizadas por lei específica, se enquadram como as “sociedades civis” do Código Civil de 1916, que não objetivavam o lucro.

Pelo exposto, analisaremos somente as instituições privadas sem fins lucrativos classificadas no Código Civil em vigor como “associações” e “fundações”, para, *a posteriori*, conseguirmos classificar nosso principal objeto de estudo, os “institutos”, dentro do aparato legal brasileiro.

Em uma breve introdução, entende-se que as fundações podem ser constituídas e formalizadas por uma única pessoa. Já as entidades associativas são geralmente constituídas por um grupo de pessoas e caracterizadas por diversos tipos como Organizações Não-Governamentais (ONG), hospitais, associações de bairros, institutos, entre outras. Em uma análise mais detalhada

Juridicamente, entidades privadas sem fins lucrativos podem assumir duas formas distintas: a de sociedade civil sem fins lucrativos, também denominada associação civil, ou a de fundação. A existência dessas duas formas não é casual. Correspondem a duas manifestações típicas do chamado “espírito comunitário”, razão de ser do Terceiro Setor: o associar e o dar.

Quando o motivo principal de criação de uma entidade é a união de esforços, o associativismo, a união de indivíduos e grupos para a realização de um objetivo comum, em geral a entidade toma a forma de sociedade ou associação civil. Dentro dessa única forma jurídica, as entidades são altamente diferenciadas e livres para concretizar seus objetivos: associações de amigos, institutos culturais, creches, escolas e hospitais, clubes, associações de bairro, ONGs, beneficências, caixa de auxílio mútuo e por aí vamos. A diversidade operacional parte da unidade da forma.

Quando o motivo principal é o dar, o retribuir, o mecenato, ou a filantropia, em geral as entidades assumem a forma de fundações, que, por sua vez, podem ser públicas, quando criadas e mantidas pelo Estado, ou privadas. Elas são instituídas por uma pessoa – física ou jurídica – que destina um patrimônio determinado para realizar um fim de interesse público. Esse patrimônio se separa do

instituidor da fundação, e passa a existir apenas em função do objetivo para o qual foi destinado. (FALCÃO, CUENCA, 1999).

Nota-se que os autores classificam, juridicamente, as instituições privadas sem fins lucrativos em associações e fundações. Os autores não relatam as sociedades por adotarem a classificação do novo Código Civil em que as instituições caracterizadas como sociedades objetivam o lucro. Os institutos também não são mencionados pela citação referente às questões jurídicas. Tenta-se, em seguida, caracterizar juridicamente as fundações e associações para, conseqüentemente, classificar os institutos nos termos legais.

2.1 As fundações

A origem da institucionalização das fundações parece retroceder ao Império Romano quando se tem notícias das primeiras ações filantrópicas (ANDREWS, 1974, p. 56). Leonardo Pantaleão (2003) também relacionou as origens das fundações ao período do Império Romano, mas corrobora outra corrente de autores que dizem ser as primeiras fundações, estas também ligadas à filantropia, originárias da Grécia antiga. O autor ainda afirma que foram as fundações gregas a principal influência na formação das fundações romanas. Venosa (2003) admite que o conceito de fundação, entendido como um patrimônio destinado a um fim, era desconhecido no antigo Direito Romano, pois para o entendimento deste conceito seria necessário anteriormente ter o entendimento do conceito de pessoa jurídica, ainda não conhecido no período²⁸. O autor ainda afirma que há conceituações não romanas denominadas *universitates rerum*, tratando as fundações como “pessoas formadas por uma massa de bens destinada a fins determinados, tais como pios, religiosos e educacionais.” (VENOSA, 2003, p. 53).

Sobre os tipos de fundações característicos da Roma Antiga, tem-se que

As fundações são os templos no Direito clássico. No Direito pós-clássico, são as igrejas, os conventos, os hospitais e os hospícios, além dos estabelecimentos de beneficência. (VENOSA, 2003, p. 53).

²⁸ Segundo Venosa (2003), o conceito de pessoa jurídica veio a ser conhecido somente no Direito pós-clássico, compreendido de 305 d.C. até o início do reinado de Justiniano, 527 d.C. (ALVES, 2007).

No Brasil, a história referente às leis mostra que as fundações decorrem do final do século XIX e início do século XX. Sua previsão data do início do século passado com a Lei n°. 173, de 19 de março de 1903, que atribuía personalidade jurídica a entidades com fins literários, científicos e religiosos (PANTALEÃO, 2003).

Interessante ressaltar a forte influência das religiões, principalmente o Cristianismo, na formalização das fundações. Venosa (2003) afirma que no Baixo Império Romano a personificação das fundações está intimamente ligada ao Cristianismo, para fundações com fins religiosos e filantrópicos. No Brasil, a Igreja Católica foi a principal responsável pela formalização destes tipos de fundações.

Retratando o Direito moderno no Brasil, a discussão sobre a natureza jurídica das fundações ainda é acirrada. Segundo Di Pietro (2007), existem duas correntes distintas. Uma entendendo que as fundações sempre terão natureza privada, independentemente de serem instituídas pelo Poder Público. Outra entendendo que as fundações instituídas pelos órgãos públicos adquirem personalidade pública, ou seja, natureza pública.

A distinção adotada para efeito do nosso trabalho está voltada à primeira caracterização citada, que remete ao exposto pelo novo Código Civil. A caracterização das fundações públicas não será pormenorizada neste trabalho, sendo que adotaremos as fundações sempre com caráter de natureza jurídica privada.

O conceito “moderno” de fundação está bem disseminado entre os autores da área (DI PIETRO, 2007; PANTALEÃO, 2003; SZAZI, 2006), calcados na Constituição Federal de 1988 e na Lei n°. 10.406, sua principal referência.

Szazi (2006, p. 37) define as fundações como “um patrimônio destinado a servir, sem intuito de lucro, a uma causa de interesse público determinada, que adquire personificação jurídica por iniciativa de seu instituidor.” Nota-se que o autor define que as fundações não têm a finalidade lucrativa, adquirida pelas sociedades definidas pelo novo Código Civil.

Já Di Pietro (2007, p. 404) afirma que “na fundação, o elemento essencial é o patrimônio destinado à realização de certos fins que ultrapassam o âmbito da própria entidade, indo beneficiar terceiros estranhos a ela.”

Em relação à sua constituição, Venosa (2003) afirma que as fundações podem ser formalizadas por uma ou mais pessoas físicas, e também por pessoa jurídica. Algumas definições trazem que as fundações só podem ser instituídas por

apenas uma pessoa física, o que já se sabe não ser verdade. Roberto Senise Lisboa (2003) afirma que a fundação

é uma entidade constituída da manifestação formal de vontade de uma ou mais pessoas, dotada de patrimônio próprio e distinto do patrimônio de seus instituidores, que possui finalidade nuclear desprovida de lucro e da circulação de bens economicamente apreciáveis. (LISBOA, 2003, p. 100).

O autor ainda afirma que uma fundação somente poderá ser registrada, funcionar ou realizar qualquer alteração estatutária com aprovação do Ministério Público (MP) e poderá ser constituída de duas maneiras diferentes. A primeira diz respeito à vontade de seus instituidores enquanto vivos, denominada negócio jurídico *inter vivos*. O início de sua existência ocorre a partir de registro de ata constitutiva, denominada escritura pública, e de estatuto²⁹, sendo que o próprio instituidor poderá se tornar o administrador ou indicar outra pessoa física. A segunda mediante um negócio jurídico *causa mortis*, sendo seu instituidor já falecido. O testador³⁰ destina um patrimônio e caberá à pessoa por ele nomeada o cumprimento da disposição de última vontade. Só poderá ser constituída uma *fundação causa mortis* por um testamento de seu instituidor e caberá à pessoa por ele indicada o cumprimento das ações pré-determinadas.

Em relação aos tipos de fundações, o Código Civil trás em seu livro I, título II, capítulo III, que

Parágrafo único. A fundação somente poderá constituir-se *para fins* religiosos, morais, culturais ou de assistência. (BRASIL, 2002, grifo nosso).

Nota-se que o caso mais curioso refere-se à finalidade moral. O conceito padrão de moral é algo subjetivo, portanto, impreciso. Segundo Pantaleão (2003), o direito não é algo diverso da moral, mas é uma parte desta, armada de garantias específicas. O legislador propiciou um significativo rol de atividades para a constituição de uma fundação, com a inclusão da finalidade moral no dispositivo legal, permitindo assim a criação quase irrestrita de quaisquer fundações.

²⁹ Os estatutos deverão ser constituídos pelo Ministério Público quando o instituidor não o provém ou um de seus indicados (RAFAEL, 2003).

³⁰ A denominação testador é referente a pessoa que institui um testamento.

As fundações educacionais não estão presentes no rol de instituições apresentadas pelo Código Civil de 2002, mas sabe-se que existem inúmeras espalhadas por todo o Brasil. O Código Civil de 1916 não restringia os tipos de fundações que poderiam ser formalizadas, tarefa atribuída ao novo Código Civil. Alguns autores (PANTALEÃO, 2003; RAFAEL, 2003; LISBOA, 2003) tentam justificar a permanência do funcionamento das fundações educacionais, por sua proximidade com a cultura. Assim, a esfera da cultura teria que estar aliada ou interligada ao conceito de educação:

a cultura inclui todos os conhecimentos e aptidões adquiridas pelo homem durante sua vida e a educação, por pressuposto, objetiva propiciar a formação necessária ao desenvolvimento das aptidões (inclusive transmitindo as informações e divulgando pedagogicamente, por vezes, a estrutura de conceitos e conhecimentos), das potencialidades e da personalidade do educando, impossível a dissociação de ambas, visto que é flagrante que a educação também é objeto da cultura. (PANTALEÃO, 2003, p. 190).

Dessa forma, o autor entende que a finalidade cultural, atribuída às fundações pelo novo Código Civil, abrange o fim educacional.

Apesar da Lei n°. 10.406 não contemplar as fundações educacionais, a Constituição Federal de 1988 prevê um artigo relacionado aos recursos destinados as mesmas.

Art. 61. As entidades educacionais a que se refere o art. 213, bem como as *fundações de ensino e pesquisa cuja criação tenha sido autorizada por lei*, que preencham os requisitos dos incisos I e II do referido artigo e que, nos últimos três anos, tenham recebido recursos públicos, poderão continuar a recebê-los, salvo disposição legal em contrário. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Nota-se na parte destacada do artigo que as fundações educacionais poderão ser criadas a partir de autorização em lei, ou seja, mesmo não sendo contempladas no novo Código Civil, a Constituição de 1988 prevê a criação de fundações educacionais.

Em relação aos seus recursos, as fundações educacionais, para receberem verbas públicas, devem preencher os requisitos dos incisos I e II do artigo 213.

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

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

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades. (BRASIL, 1988).

Por fim, quanto à caracterização das fundações, têm-se as fundações de apoio definidas como

fundações de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas com fulcro no Código Civil. Não são vinculadas ao Poder Público e não integram a Administração Pública. Têm como característica, e daí seu nome, dar apoio a uma série de atividades ligadas a determinada instituição de ensino superior ou da área da saúde, especialmente no suporte a pesquisa, e divulgação dos seus resultados e sua colocação em prática, concessão de bolsas de estudo e de prêmios; manutenção de bibliotecas e laboratórios, incentivo ao desenvolvimento cultural e tecnológico. (PASQUATTI, 2003, p. 38).

O autor identifica que as fundações de apoio não podem ser concebidas pelo Estado e estão ligadas, em sua maioria, às universidades públicas.

Em relação ao tipo de patrimônio que o instituidor oferece para a constituição de uma fundação, este também pode variar. De acordo com Szazi (2006), além do dinheiro propriamente dito, o instituidor poderá realizar uma dotação de bens corpóreos (automóveis, imóveis, jóias, entre outros) ou de bens incorpóreos (direitos de imagem, direitos autorais, marcas, entre outros)³¹. O autor ainda afirma que a lei não estabelece um valor mínimo de bens para a instituição da fundação, mas é necessário ser suficiente para manter os objetivos propostos pela mesma.

Por fim, cabe uma breve discussão sobre os termos “sem fins econômicos” e “sem fins lucrativos”. Inúmeros autores utilizam todo o tempo estes termos para designar que as fundações não podem objetivar o lucro. Adotaremos para os fins deste trabalho a posição de Lisboa (2003), segundo a qual as fundações podem ter fins econômicos, pois remuneram seus dirigentes³² e participam de negócios e

³¹ O caso do Instituto Ayrton Senna é referente aos dois tipos de dotação.

³² Se os dirigentes da fundação forem remunerados, a entidade não poderá receber o “título” de pessoa jurídica de utilidade pública. Com a remuneração, aplica-se a lei de contribuição do Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep).

transações jurídicas na economia de grande complexidade, e ao mesmo tempo tem finalidade não-lucrativa, ou seja, investem seu excedente financeiro na própria instituição. Continuaremos adotando aqui o termo sem fins lucrativos.

2.2 As associações

As associações, assim como as fundações, têm sua provável origem na Roma Antiga (VENOSA, 2003). O autor caracteriza os dois tipos de associações entendidos no período citado: de direito privado e de direito público. As associações de direito privado eram os colégios operários, associações religiosas e de auxílio mútuo. Os tipos de associações públicas não são exemplificados pelo autor³³, admitindo apenas que as mesmas eram representadas por uma pessoa com a qualificação de dirigente denominada de *magister*³⁴. Esses tipos de associação são referentes ao período do Direito clássico na Roma Antiga.

A evolução do conceito de pessoa jurídica foi demasiadamente lenta na Roma Antiga. Ao final do período republicano romano as pessoas jurídicas ainda não apresentavam ao mesmos direitos políticos e sociais das pessoas naturais³⁵, sendo que inúmeras associações foram desfeitas ou dissolvidas, permanecendo apenas as mais idôneas e estruturadas, assim como as mais antigas (VENOSA, 2003).

No Brasil, as associações institucionalizadas datam do mesmo período das fundações, final do século XIX e início do século XX. Credita-se este período ao fato de que as religiões, principalmente o Cristianismo, eram as grandes influências para a criação das associações religiosas e de benemerência. Apesar da atuação da Igreja Católica na formação das associações religiosas ser mais antiga, estas passaram a ser legitimadas e institucionalizadas apenas no período citado.

O Código Civil de 1916 foi uma das primeiras leis a definir as associações trazendo o título de utilidade pública, mesmo sendo pessoas jurídicas de direito privado (ALVES & DELGADO, 2003). O conceito de pessoa jurídica de direito privado, também utilizado anteriormente para as análises das fundações, foi o utilizado para a definição neste trabalho do conceito de associação.

³³ Em seu texto, o autor afirma que as associações públicas “tinham plena capacidade” (VENOSA, 2003, p. 53). Não conseguimos identificar o que esta afirmação poderia representar para a sociedade da época.

³⁴ No Direito pós-clássico esses dirigentes também eram conhecidos como *syndicus*.

³⁵ Pessoa natural aqui é entendida como a atual “pessoa física”.

O conceito moderno de associação presente no novo Código Civil define que as mesmas se constituem “pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos.” (BRASIL, 2002). Segundo Szazi (2006), a definição de associação está pautada no cunho do qual ela se enquadra, associativo ou social. As associações de cunho associativo (podendo também ser classificadas de interesse mútuo) exercem suas atividades favorecendo as pessoas integrantes do quadro associativo da instituição objetivando interesse de classes, tendo como exemplo as associações esportivas, associações de bairros, entre outras. As associações de cunho social, ou seja, de benefício público exercem suas atividades para o proveito de todos objetivando interesses da coletividade. Mesmo que ambas não visem à lucratividade, devemos diferenciá-las quanto ao cunho associativo, de benefício mútuo, e o cunho social, de benefício público.

Para Maria Helena Diniz (1993) defini-se associação

quando não há fim lucrativo ou intenção de dividir o resultado, embora tenha patrimônio, formado por contribuição de seus membros para obtenção de fins culturais, educacionais, esportivos, religiosos, recreativos, morais, etc. Não perde a categoria de associação mesmo que realize negócios para manter ou aumentar seu patrimônio, sem, contudo, proporcionar ganhos aos associados, por exemplo, associação esportiva que vende aos seus membros uniformes, alimentos, bolas, raquetes etc., embora isso traga, como consequência, lucro para a entidade. (DINIZ, 1993, p. 120).

A constituição de uma associação é bem mais simplificada no âmbito legal do que as fundações. Segundo Szazi (2003), a assembleia com, no mínimo, duas pessoas com maioria civil e com os mesmos propósitos e finalidades determina a constituição de uma associação. É na assembleia que, com representação de uma pessoa para presidi-la e um secretário para lavrar a ata a ser registrada em cartório, se apresentará um estatuto social prévio para aprovação com as seguintes previsões:

- a denominação, os fins, a sede e o tempo de duração da associação;
- as condições para admissão, demissão e exclusão do quadro social e, eventualmente, as categorias de associados;
- os direitos e deveres dos associados, que poderão ser diferenciados;
- as fontes de recursos financeiros para a manutenção da entidade e seus objetivos, que poderão contemplar mensalidades;

- as atribuições e a forma de composição e funcionamento dos órgãos de direção, com a recomendação de números ímpares de participantes, a deliberação em voto unitário e a eleição para mandatos de no máximo três anos;
- a representação ativa e passiva da entidade em juízo e fora dele, em geral exercida pelo presidente;
- a (não) responsabilidade subsidiária dos associados pelas obrigações assumidas pela associação;
- as condições para a alteração dos estatutos;
- as causas para dissolução da entidade e o destino a ser dado ao patrimônio social. (SZAZI, 2003, p. 30)

Tem-se ainda que as associações não podem ser formalizadas por negócio jurídico *causa mortis* como as fundações, somente por conjugação formal de vontades, ou seja, negócio jurídico *inter vivos* (LISBOA, 2003). Por fim, tem-se que a eleição de seus diretores deverá suceder à aprovação do estatuto social (SZAZI, 2006).

Modesto (1999) ainda afirma que algumas ambiguidades podem ser geradas em relação as associações

por inexistir na legislação federal a diferenciação clara entre as entidades de favorecimento mútuo ou de fins mútuos (dirigidos a proporcionar benefícios a um círculo restrito ou limitado de sócios, inclusive mediante a cobrança de contribuições em dinheiro, facultativas ou compulsórias) e as entidades de fins comunitários, de fins públicos ou de solidariedade social (dirigidas a oferecer utilidades concretas ou benefícios especiais à comunidade de um modo geral, sem considerar vínculos jurídicos especiais, quase sempre de forma gratuita.) (MODESTO, 1999).

Esta diferenciação comentada pelo autor na citação acima entre entidades de fins mútuos e entidades de fins públicos está caracterizada principalmente entre as associações.

Após esta análise dos dois tipos de instituições de direito privado sem fins lucrativos classificadas pelo atual aparato legal no Brasil, enquadraremos os institutos dentro desta classificação para conseqüente análise do Instituto Ayrton Senna, instituição utilizada como exemplo na pesquisa.

2.3 Os institutos

Não se encontram estudos a respeito da origem dos institutos, nem mesmo trabalhos sobre sua regulamentação. Alguns autores (PANTALEÃO, 2003) os referenciam às escolas gregas de ensinamentos, nos quais os jovens, que não tinham condições, por fatores físicos ou mentais, ingressavam nas academias militares voltadas ao exército grego³⁶.

No Brasil, no período referente ao século XX, os institutos têm, em sua maioria, objetivos voltados à educação e pesquisa, mais recentemente à produção científica (DI PIETRO, 2006, 2007).

Na legislação brasileira, não se encontram leis próprias referente aos institutos. Em uma análise dos textos constitucionais, encontram-se algumas citações em seus artigos, mas nenhuma caracterizando ou classificando este tipo de instituição.

A Constituição monárquica de 1824 e a primeira Constituição republicana de 1891 não fazem qualquer menção aos institutos. A primeira menção referente aos institutos encontra-se na Constituição Federal de 1934. Em sua maioria, quatro de cinco artigos, os institutos são referenciados como instituições de ensino, oficial ou oficial superior. Fato que demonstra o já observado por alguns autores (DI PIETRO, 2006, 2007; SZAZI, 2006) que prevaleceram ao longo dos anos os institutos voltados à educação e pesquisa.

No artigo onze das disposições transitórias tem-se

Art 11 - O Governo, uma vez promulgada esta Constituição, nomeará uma comissão de três juristas, sendo dois ministros da Corte Suprema e um advogado, para, ouvidas as Congregações das Faculdades de Direito, as Cortes de Apelações dos Estados e os *Institutos de Advogados*, organizar dentro em três meses um projeto de Código de Processo Civil e Comercial; e outra para elaborar um projeto de Código de Processo Penal. (BRASIL, 1934, grifo nosso).

Faz-se presente neste artigo os Institutos de Advogados, instituições com representatividade estadual e nacional, sendo esta última caracterizada como uma associação em sua natureza jurídica e considerada de utilidade pública por meio de um título obtido junto ao Estado (INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, 2010).

³⁶ Não se sabe ao certo se as mulheres podiam ingressar nesses institutos de ensinamentos, pois as mesmas não eram consideradas cidadãos na Grécia no período.

A Constituição Federal de 1937 apresenta quatro menções referentes aos institutos em seus artigos. Em seu artigo 61 tem-se

Art 61 - São atribuições do Conselho da Economia Nacional:
 b) estabelecer normas relativas à assistência prestada pelas associações, sindicatos ou *institutos*;
 (...)
 f) preparar as bases para a fundação de *institutos de pesquisas* que, atendendo à diversidade das condições econômicas, geográficas e sociais do País, tenham por objeto:
 I - racionalizar a organização e administração da agricultura e da indústria;
 II - estudar os problemas do crédito, da distribuição e da venda, e os relativos à organização do trabalho. (BRASIL, 1937, grifo nosso).

O artigo referencia atribuições ao Conselho de Economia Nacional. Entre elas, algumas relativas aos institutos. No primeiro caso, na alínea b, o texto constitucional refere-se aos institutos de uma maneira geral, não identificando seus objetivos. No segundo caso, na alínea f, mais uma vez são os institutos relacionados à Educação e pesquisa os mencionados. Aqui, o Conselho de Economia Nacional fomentaria estes institutos de pesquisa com objetivos de estudos nas questões econômicas, geográficas e sociais do país.

As outras duas menções aos institutos na Constituição Federal de 1937 também são referentes aos institutos voltados às questões educacionais e à pesquisa.

Na Constituição Federal de 1946, há uma supressão, em relação às constituições anteriores, das menções aos institutos aparecendo somente dois artigos no texto constitucional referentes a este tipo de instituição. A primeira referência encontra-se no artigo 174:

Art 174 - O amparo à cultura é dever do Estado.
 Parágrafo único - A lei promoverá a *criação de institutos de pesquisas*, de preferência junto aos estabelecimentos de ensino superior. (BRASIL, 1946, grifo nosso).

Mais uma vez os institutos de Educação e pesquisa são mencionados num texto constitucional. A diferença em relação às constituições anteriores está no fato destes estarem associados às instituições de ensino superior.

No Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em seu artigo 11, parágrafo 2º, inciso II, encontra-se o outro artigo referente aos institutos encontrado na Constituição Federal de 1946. O artigo faz menção aos dados utilizados como referência oficial para identificar o número de representantes estaduais à Câmara dos Deputados, dados estes fornecidos pelo Instituto de Geografia e Estatística, atual IBGE.

Em continuidade a análise das constituições, tem-se a Constituição Federal de 1967, outorgada no período de ditadura militar. Ocorreu, neste texto constitucional, uma supressão as menções referentes aos institutos, não encontrando qualquer citação a estas instituições. Tal supressão pode ser explicada pelo fato da ditadura militar ter se caracterizado como um poder centralizador e de controle, diminuindo a criação de novas instituições privadas sem fins lucrativos, de maior dificuldade para o controle estatal. A estagnação econômica também pode ter contribuído para tal supressão pelo fato do controle estatal sobre os gastos ter ocasionado uma diminuição aos recursos para fomentar a criação de novos institutos, principalmente os voltados a Educação e pesquisa (KUCINSKI, 2001).

Na Constituição considerada a mais democrática já outorgada no Brasil, de 1988, encontrou-se somente um artigo relacionado aos institutos. Este se encontra no Título X, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fazendo referência ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística:

Art. 12. Será criada, dentro de noventa dias da promulgação da Constituição, Comissão de Estudos Territoriais, com dez membros indicados pelo Congresso Nacional e cinco pelo Poder Executivo, com a finalidade de apresentar estudos sobre o território nacional e anteprojetos relativos a novas unidades territoriais, notadamente na Amazônia Legal e em áreas pendentes de solução.

§ 5º - Ficam reconhecidos e homologados os atuais limites do Estado do Acre com os Estados do Amazonas e de Rondônia, conforme levantamentos cartográficos e geodésicos realizados pela Comissão Tripartite integrada por representantes dos Estados e dos serviços técnico-especializados do *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Essas são as citações que se encontrou nos textos constitucionais republicanos, não havendo qualquer caracterização ou classificação referente a natureza jurídica dos institutos.

Em relação ao atual aparato legal nacional, pós década de 1990, não há referências no que verse especificamente sobre os institutos. A principal referência para a sua caracterização é a utilizada para as instituições de direito privado sem fins lucrativos, ou seja, mesmo o novo Código Civil não faz qualquer menção à natureza jurídica dos institutos.

Segundo Szazi (2006), os institutos têm uma razão social, mas não há referência à sua natureza jurídica. Portanto, os institutos podem ser classificados como entidades de direito público, vinculados ao Estado, ou privado sem fins lucrativos, sendo constituídos como fundações ou associações. Para efeito do nosso trabalho, adotaremos para análise os institutos como entidades de direito privado sem fins lucrativos.

Confirmando a caracterização de Szazi (2006) tem-se a afirmação de Maria Nazaré Lins Barbosa sobre as instituições privadas sem fins lucrativos:

E o que são *institutos*, organizações não-governamentais (ONGs), organizações da sociedade civil (OSCs), organizações sociais (OSs), organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) etc.? Todas essas denominações referem-se a entidades de natureza privada (não-públicas) sem fins lucrativos, que juridicamente ou são associações ou fundações. Essas associações ou fundações, conforme o caso, podem pleitear a obtenção de determinados títulos ou qualificações (título de utilidade pública, qualificação como organização da sociedade civil de interesse público etc.). No entanto, sob o aspecto jurídico, a característica básica da entidade é ser associação ou fundação." (BARBOSA, 2003, p. 13/14, grifo nosso).

Apesar de, confirmando a citação, a característica da natureza jurídica das instituições privadas sem fins lucrativos ser associação ou fundação, elas podem se diferenciar, sem contar a obtenção dos títulos e qualificações, por sua razão social. Em relação aos institutos, alguns autores (DI PIETRO, 2006, 2007; SZAZI, 2006), identificam os estatutos e os regimentos internos como principais referências para a diferenciação da razão social dessas instituições.

No Brasil, têm-se inúmeros institutos com natureza jurídica de fundação ou associação. Em sua maioria, os institutos estão relacionados à natureza jurídica das associações como o Instituto Ronald McDonald (relacionado ao McDonalds, rede de fast-food³⁷), Instituto Ethos (relacionado ao trabalho com a responsabilidade social empresarial), Instituto Universal Brasileiro (para cursos profissionalizantes), entre

³⁷ Em sua tradução para o português: comida rápida.

outros. Utilizaremos o caso do Instituto Ayrton Senna para exemplificar a caracterização na legislação dos institutos.

2.3.1 O Instituto Ayrton Senna

Segundo sua natureza jurídica, o Instituto Ayrton Senna é uma associação de caráter filantrópico, com sua sede localizada na cidade de São Paulo, no endereço Rua Dr. Olavo Egídio, n°. 287, 2°, 7°, 10°, 15° e 16° andares. Ainda, tem inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) sob o n°. 00.328.072/0001-62 (INSTITUTO AYRTON SENNA, 2005).

O site da instituição afirma que o Instituto Ayrton Senna é caracterizado como uma Organização Não-Governamental (ONG) (INSTITUTO AYRTON SENNA, 2009). Segundo a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG)

A sigla ONG corresponde a *organização não-governamental* — uma expressão que admite muitas interpretações. A definição textual (ou seja, aquilo que não é do governo) é tão ampla que abrange qualquer organização de natureza não-estatal.

Em âmbito mundial, a expressão surgiu pela primeira vez na Organização das Nações Unidas (ONU), após a Segunda Guerra Mundial, com o uso da denominação em inglês “*Non-Governmental Organizations (NGOs)*”, para designar organizações supranacionais e internacionais que não foram estabelecidas por acordos governamentais. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS, 2010, grifos do autor).

O termo Organização Não-Governamental é entendido como de grande amplitude na concepção da palavra, abrangendo qualquer instituição não estabelecida pelo Estado. A legislação brasileira dos anos 2000 trouxe definições como finalidade não lucrativa e interesses comuns de transformação social para diferenciar as ONGs de outras instituições (clubes recreativos, associações comerciais, associações de bairros, entre outras). Ainda, entende-se que toda ONG tem natureza jurídica de associação ou fundação (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS, 2010).

Apesar de estar caracterizado como uma Organização Não Governamental em seu site, o Instituto Ayrton Senna tem uma razão social que o identifica e caracteriza como um instituto. Pelo exposto, entende-se que a instituição tem natureza jurídica de uma associação e razão social de um instituto.

Em relação ao seu histórico, o Instituto Ayrton Senna foi fundado em novembro de 1994, ano do falecimento do piloto Ayrton Senna da Silva³⁸, que lhe empresta o nome. Segundo a diretora do IAS, o piloto já havia dito a sua irmã, Viviane Senna³⁹, que pretendia fazer algo “mais sistemático” (Diretora do Instituto Ayrton Senna, 2008), relacionado a projetos sociais para crianças e adolescentes. Com sua morte, a primeira medida tomada pela família foi a doação das empresas e da imagem do piloto para uma instituição que seria criada na Inglaterra, a Ayrton Senna Foundation (ASF). Os trâmites legais para a criação de uma Fundação no Brasil demoram a serem regulamentados levando a família a criar a Fundação na Inglaterra (Diretora do Instituto Ayrton Senna, 2008).

Interessante notar que o Instituto Ayrton Senna é parte integrante de uma fundação denominada Ayrton Senna Foundation, criada com as características de uma *fundação causa mortis*, após o falecimento do piloto em 1994. Como a Fundação Ayrton Senna⁴⁰ foi instituída na Inglaterra, na cidade de Londres, resta saber se o piloto deixou algum testamento para a instituição de uma *fundação causa mortis*.

Com a criação de uma fundação e doação dos bens do piloto, iniciou-se, no mesmo ano, o processo de regulamentação de uma Organização Não-Governamental no Brasil, com processos menos burocráticos, na forma de um instituto. O Instituto inicia suas atividades em novembro de 1994, sendo sua missão:

Tendo como fundamento a vida e os ideais de Ayrton Senna, contribuir para a criação de condições e oportunidades para que todas as crianças e todos os adolescentes brasileiros possam desenvolver plenamente o seu potencial como pessoas, cidadãos e futuros profissionais. (INSTITUTO AYRTON SENNA, 2009).

O Instituto ainda declara como principal meta “trabalhar para criar oportunidades de desenvolvimento humano a crianças e jovens brasileiros, em

³⁸ Ayrton Senna da Silva foi tricampeão de automobilismo, na categoria Fórmula 1, sendo considerado um dos maiores pilotos da história.

³⁹ Viviane Senna preside o IAS desde sua fundação.

⁴⁰ Tradução do nome em inglês da instituição.

cooperação com empresas, governos, prefeituras, escolas, universidade e ONGs” (INSTITUTO AYRTON SENNA, 2009), visando parcerias entre as esferas privadas e públicas, esta o principal foco do nosso trabalho.

Inicialmente, o Instituto atuou junto a projetos sociais englobando inúmeras ações, como por exemplo doações de alimentos, sem ter um foco definido. Com o andamento das atividades, observou-se a necessidade de adotar um reposicionamento da estratégia relacionada aos projetos do Instituto, estabelecendo como foco a Educação a partir do ano de 1996 (Diretora do Instituto Ayrton Senna, 2008).

Segundo o site da instituição, os recursos para a manutenção do Instituto e de seus programas são provenientes de 100% dos royalties do licenciamento das marcas Senna, Senninha, Senninha Baby, além da imagem de Ayrton Senna, cedida pela família do piloto. Ainda, a instituição recebe recursos de empresas privadas nacionais e internacionais como Grandene, Intel, Microsoft, Siemens, Bradesco Capitalização, entre outras, que ao fornecer investimentos recebem benefícios de ordem fiscal e tributária. Essas empresas são denominadas “aliados estratégicos” com a insígnia de “socialmente responsáveis”. O termo “aliança estratégica” é mais utilizado ao invés do termo parceria na terminologia adotada pelo Instituto. Segundo Daniela de Oliveira Pires (2009, p. 112),

O IAS, ao optar pela terminologia “aliança estratégica” e não parceria público-privada para designar a relação que estabelece com o poder público para a educação, faz uma opção que não é neutra, pois quer passar uma imagem de que atua movido unicamente pela caridade, pela benevolência, sem visar qualquer favorecimento ou mesmo lucro no desenvolvimento de suas “ações”, estando interessado apenas em contribuir com o Estado na promoção da educação. O que se observa, é que se empregam diferentes conceitos, carregados de ideologia, para designar a parceria público-privada. Enquanto o IAS, como Organização não-governamental trata da parceria denominando-a “aliança estratégica”, o Estado, que firma parceria com esta e outras organizações denomina-as de “pacto social”.

Segundo a autora, o termo “aliança estratégica” ameniza o que se acredita ser a transferência para a iniciativa privada da responsabilidade das questões públicas. Ainda, pelo fato do termo “aliança” induzir uma ajuda mútua, sem favorecimento para as partes envolvidas. Para efeito deste trabalho utilizaremos a

concepção de parceria formalizada por Bezerra (2008, p. 170), que a identifica como uma

capacidade de intervenção que o setor privado passa a dispor junto à administração pública, por meio da assunção total ou parcial de responsabilidades até então atribuídas ao poder público em sua totalidade.

Observa-se também a presença de *parceiros e colaboradores*, pequenas e médias empresas como Suzano Papel e Celulose, Atlas Schindler, Bossa Nova Films, entre outras, que enviam recursos para manutenção dos programas educacionais. Cabe ressaltar que todos os recursos de todas as empresas citadas não são necessariamente financeiros, podem ser serviços prestados, recursos em espécie, entre outros (INSTITUTO AYRTON SENNA, 2009). As empresas adotam medidas influenciadas, principalmente, pela Lei de Responsabilidade Fiscal que trazem uma consciência rotulada de “responsabilidade social empresarial” que, segundo Rocha (2008),

as empresas ao fazerem parte das parcerias têm seus nomes vinculados à responsabilização social, que além de favorecê-las com a amortização de alguns impostos, proporciona-lhes visibilidade na mídia quando participam de ações em prol da sociedade.” (ROCHA, 2008, p. 51-52).

O Instituto ainda disponibiliza em seu *site* uma área em que pessoas físicas podem fazer doações, tanto em valor único com um mínimo de R\$15,00, quanto em planos de doação mensal que variam de R\$15,00 a R\$240,00 (INSTITUTO AYRTON SENNA, 2009).

Segundo Pires (2009), o Instituto ainda mantém parcerias com órgãos governamentais como Ministério da Educação (MEC), mas a autora não se refere à forma de parceria existente.

Em relação aos programas para a Educação nacional, o Instituto contempla três grandes áreas: educação formal, educação complementar e educação e tecnologia⁴¹. Segundo o site do Instituto, em relação à área da educação formal

tem como foco a gestão da educação em quatro esferas: aprendizagem, ensino, rotina escolar e política educacional. Os Programas são aplicados nas redes de ensino (municipais e estaduais) com o objetivo de superar os principais problemas do sucesso dos alunos, como o analfabetismo, a defasagem idade e série e o abandono escolar, através de propostas organizacionais e ferramentas eficazes disponibilizadas às secretarias de educação e unidades escolares, de forma a otimizar os recursos humanos, materiais, financeiros e pedagógicos disponíveis. (INSTITUTO AYRTON SENNA, 2009).

Interessante destacar que as políticas adotadas na área educacional para a educação formal, tanto pelas secretarias municipais quanto pelas secretarias estaduais de Educação, desde o final da década de 1990, visavam uma indução as parcerias entre o poder público e instituições privadas, sejam elas com ou sem fins lucrativos (ADRIÃO, 2007). Com isso, os programas do Instituto voltados à educação formal atingem números cada vez maiores de atendidos no período citado.

Um dos principais fatores para a entrada do IAS na área da educação formal se dá pela má qualidade do ensino público, com altos índices de evasão escolar e repetência. Os programas oferecidos pelo Instituto visam à melhoria da gestão das secretarias municipais de ensino e das escolas, do método utilizado nas ações desenvolvidas nas secretarias de educação e escolas, e da equipe escolar, principalmente professores (Diretora do Instituto Ayrton Senna, 2008). Em relação a estes, Pires (2009) justifica que o Instituto oferece uma capacitação para a melhoria de sua formação por acreditar que esta não é suficiente. Com isso, a autora credita ao Instituto a afirmação de que os professores são um dos fatores responsáveis pelo que a instituição denomina de “fracasso escolar”.

O primeiro programa de educação formal desenvolvido pelo Instituto foi denominado “Programa Acelera Brasil” no ano de 1997, visando combater a repetência através da correção de fluxo dentro do ensino fundamental, buscava

⁴¹ Os programas de educação complementar são: SuperAção Jovem, Educação pela Arte e Educação pelo Esporte. Já os programas de educação e tecnologia são: Escola Conectada e Comunidade Conectada. (INSTITUTO AYRTON SENNA, 2009).

Contribuir para que o aluno, em um ano, alcance o nível de conhecimento esperado para a primeira fase do Ensino Fundamental, de maneira que possa avançar em sua escolaridade. Alunos do Acelera Brasil chegam a realizar 2 séries em um ano letivo, de acordo com seu aproveitamento, já que não se trata de promoção automática. (INSTITUTO AYRTON SENNA, 2009).

Segundo Vera Peroni (2008), o programa “Acelera Brasil” foi idealizado pelo Instituto a partir do “Programa Aceleração da Aprendizagem” criado no ano de 1995 e desenvolvido pelo Centro de Ensino Tecnológico de Brasília (Ceteb), instituição filantrópica sem fins lucrativos. A parceria entre o Instituto e o Ceteb para o programa “Acelera Brasil” transcorreu no período de 1997 até o ano de 2000. Este programa teve como um de seus idealizadores o professor João Batista Araújo e Oliveira, consultor do Instituto no mesmo período e autor do livro *A Pedagogia do Sucesso*. Esta teoria educacional foi bastante criticada por alguns autores (PERONI, 2008; PIRES, 2009; DE LÉLIS, 2007; ROCHA, 2008), pois se caracteriza pelo estímulo à competitividade entre os alunos. Úrsula Adelaide de Lélis (2007) ainda afirma que a Pedagogia do Sucesso está

Fundamentada na meritocracia, essa teoria defende a capacidade do aluno de aprender e vencer sempre, a partir, principalmente, da elevação da sua auto-estima, desconsiderando as condições materiais e históricas da produção do conhecimento, e as relações sociais existentes no seio da escola (DE LÉLIS, 2007, p. 129)

Outro programa de educação formal para correção de fluxo é o “Se Liga”, criado no ano de 1999⁴², que tem como meta “combater o analfabetismo nas primeiras séries, além de contribuir para a diminuição da evasão escolar” (INSTITUTO AYRTON SENNA, 2009).

O Instituto ainda conta com um programa de gerenciamento das quatro primeiras séries do Ensino Fundamental visando à alfabetização para alunos nas séries regulares, o “Circuito Campeão”. O programa tem como objetivo “garantir o desenvolvimento de habilidades de leitura e escrita, de cálculos matemáticos e de compreensão de fenômenos naturais e sociais, de maneira a contribuir para a permanência do aluno na escola e para o seu sucesso” (INSTITUTO AYRTON

⁴² Segundo a diretora do Instituto em entrevista concedida, o programa foi criado por ela própria no ano de 2001. Mas no *site* do Instituto a data de criação do programa é 1999 gerando conflito de informações.

SENNA, 2009). O período de início do programa, segundo entrevista concedida pela diretora do Instituto data de 1999, mas no *site* da instituição não consta tal informação.

Tendo como afirmação que “os sistemas educacionais não operam suas redes com foco nos resultados dos alunos, o que configura um problema de gestão” (INSTITUTO AYRTON SENNA, 2009), o Instituto criou no ano de 2001 um programa para aumento da eficácia da gestão educacional, o Escola Campeã que

foi organizado olhando a gestão, partindo da gestão na secretaria de educação... então o desenho do programa seria trabalhar dentro da secretaria, estruturar a secretaria da educação, inclusive dentro da parte legal. (Diretora do Instituto Ayrton Senna, 2008).

O programa tinha como sua meta selecionar cidades que eram consideradas “pólos” de acordo com sua localização geográfica e importância econômica para se tornarem referência para multiplicação das atividades do programa (Diretora do Instituto Ayrton Senna, 2008).

Segundo De Lélis (2007), o programa “Escola Campeã” foi elaborado por meio de uma parceria entre o Instituto e a Fundação Banco do Brasil (FBB), com apoio da Fundação Luiz Eduardo Magalhães (FLEM), firmando uma proposta denominada de Aliança Social Estratégica para um programa de gestão municipal e escolar. O programa iniciou as atividades em 52 municípios espalhados pelo Brasil e em seu término, encerrou suas atividades no final de 2004, havia somente 47 municípios. A autora ainda credita o não cumprimento da vigência do programa por alguns municípios a questões contratuais, ideológicas e políticas.

Segundo a diretora do Instituto, a decisão pelo término do programa se deveu ao fato de que

Foi percebido, por exemplo, que o Escola Campeã tinha um peso muito grande na gestão dentro da secretaria de educação e ele tinha uma dificuldade de chegar até a escola, de acompanhar o resultado do aluno, tá... e era um programa que (tinha) trabalhava com muitos indicadores, muitos indicadores... tinham mais de vinte indicadores de eficiência pra escola e mais de vinte pra secretaria... e tinha uma pontuação muito rígida pros municípios chegarem, atingirem de zero a três... eles tinham que chegar no três e dificilmente... porque o espaço era muito pequeno para trabalhar com isso. (Diretora do Instituto Ayrton Senna, 2008).

No ano de 2005, o IAS reformula o programa Escola Campeã passando a se chamar Gestão Nota 10. Criado no ano de 2005⁴³, o programa tem como objetivo capacitar profissionais da área educacional, principalmente os diretores das escolas e funcionários da secretaria de Educação. O Gestão Nota 10 contabilizou até o ano de 2008 um montante de 4.871.244 crianças e jovens atendidos e 30.529 educadores formados em todo o território nacional. Só no ano de 2009 o número de crianças e jovens atendidos foi de 927.796. Ainda, o programa ambiciona “escolas autônomas dentro da rede de ensino, geridas por diretores tecnicamente competentes e com apoio gerencial e pedagógico da Secretaria de Educação (INSTITUTO AYRTON SENNA, 2009).

O termo utilizado pelo IAS publicado em seu *site* é “educadores formados”. Acredita-se que o termo mais correto seria “educadores capacitados”, pois o Instituto oferece cursos de capacitação e não cursos de formação. A capacitação está mais relacionada à função operacional, cujo objetivo seria a aplicação de programas previamente elaborados para funções específicas. A formação engloba um sentido mais amplo, em que o formado estará apto a desenvolver suas atividades dentro de uma área de maior abrangência.

Todos os programas do Instituto voltados à educação formal, ou seja, o *Gestão Nota 10* (programa de gerenciamento educacional com o intuito de melhoria da qualidade da rede/sistema); *Se Liga e Acelera Brasil* (programas de correção de fluxo), fazem parte de uma rede intitulada “Rede Vencer”. Segundo seu *site*

A Rede Vencer, articulada pelo Instituto Ayrton Senna, é impulsionada por redes de ensino estaduais e municipais que optaram por fazer a diferença na vida de seus alunos e de suas comunidades pela via da educação formal. Ela é o espaço virtual disponibilizado para trocas de informações, compartilhamento de pesquisa e inovações, de preocupações e dificuldades, transferências e difusão de tecnologias, etc. Mas também de soluções para problemas comuns, com padrões de conduta calcados nos valores da liderança competente, do compromisso, da motivação e da criatividade responsável. (REDE VENCER, 2009).

⁴³ Segundo entrevista concedida pela diretora do IAS e pelos funcionários do programa Gestão Nota 10 da Secretaria de Educação de São José do Rio Preto, o programa foi criado no final de 2004 com início de suas atividades no ano de 2005. Mas os dados retirados do site do IAS datam de 2002 gerando conflito de informações.

Fazem parte da “Rede Vencer” as redes de ensino municipal ou estadual que foram contempladas com algum programa de educação formal vinculado ao Instituto.

Os municípios e estados que aderiram aos programas da “Rede Vencer”, segundo a diretora do Instituto, foram obrigados a aderir ao Sistema Instituto Ayrton Senna de Informação (SIASI), um sistema informatizado desenvolvido pela Auge Tecnologia e Sistemas Ltda, empresa privada parceira da instituição, que

registra as informações educacionais dos municípios parceiros por meio da coleta de dados, composta por informações quantitativas e qualitativas, das escolas e da sua consolidação no âmbito das secretarias de educação. (REDE VENCER, 2009).

O SIASI analisa indicadores educacionais para uma posterior intervenção por parte dos gestores visando uma formulação de políticas para a rede de ensino. Sua metodologia “trabalha com indicadores e metas gerenciais, capacitação dos profissionais em serviço e informação em tempo real.” (INSTITUTO AYRTON SENNA, 2009).

A diretora do IAS alega que quando firmada a parceria entre o Instituto e a rede de ensino, esta

tem que ter o SIASI. Se não tiver o SIASI nós não entramos com o programa, porque é ele a ferramenta que me dá as informações rápidas do que tá acontecendo, então por ele eu tenho como intervir rapidamente. (Diretora do Instituto Ayrton Senna, 2008).

Os dados que eram coletados e inseridos no SIASI no início de seu funcionamento relacionam-se somente ao acompanhamento dos programas da “Rede Vencer”, sendo as escolas responsáveis por estas inserções. Estes dados inseridos no SIASI eram utilizados pelo próprio Instituto para acompanhamento e controle das atividades dos alunos, sendo possível o IAS acompanhar qualquer ocorrência nas escolas que adotavam o SIASI. Atualmente

O SIASI - Sistema Instituto Ayrton Senna de Informações -, primeiramente utilizado somente para o acompanhamento dos Programas, o Siasi-GP, amplia agora seu alcance com uma nova modalidade, o Siasi-GR, que permite a Gestão de Rede através de dados inseridos pelas próprias unidade escolares, onde é possível acompanhar a rotina de alunos e professores e o desenvolvimento

dos Programas, além de outras tantas funções que integram o dia-a-dia de gestores nos âmbitos escolar e das Secretarias de Educação. (REDE VENCER, 2009).

Em entrevista concedida, a diretora do Instituto afirma que está em processo de desenvolvimento uma nova ferramenta de controle de dados denominada Gestão de Indicadores (GI), que possibilitará cruzamentos entre banco de dados de outros órgãos como Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), sendo possível obter dados de séries históricas, entre outros importantes para pesquisas em Educação.

Os dados do Instituto ao longo dos anos são realmente significativos. Se somarmos aos programas de Educação Formal os programas de Educação Complementar e de Educação e Tecnologia, tem-se um total de 11.640.930 crianças e jovens atendidos, 553.512 educadores formados, 1.372 municípios atingidos, 26 estados e Distrito Federal, 203.417.308 milhões de reais investidos, em um período de 1994 até a previsão do ano de 2009 (INSTITUTO AYRTON SENNA, 2009). Observando a figura 1:

Figura 1 – Os números do Instituto Ayrton Senna



Fonte: (<http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/br/default.asp>. Acesso em 18/07/2008)

Os dados apresentados na figura 1 do lado direito ao mapa do Brasil indicam que o Instituto está em todos os 26 estados da federação e Distrito Federal, mas observando o próprio mapa nota-se que os estados de Roraima e do Amapá não possuem nenhuma marcação.

Segundo De Lélis (2007), os dados do Instituto ao longo dos anos são realmente expressivos, sendo que no período de 1995 a 2000, os números em investimentos financeiros cresceram cerca de 1.400%. A autora afirma que

Seguindo a tendência do “terceiro setor” brasileiro, as ações do IAS cresceram ano a ano, no período de 1995-2000, [...]. Esse crescimento suscitou, evidentemente, o aumento dos investimentos financeiros que chegaram a crescer, nesse período, 1.400%, totalizando R\$ 39.983.500,00 (DE LÉLIS, 2007, p. 42).

Pelos dados identificados, se nota que o Instituto tem grande influência em nível nacional em relação à oferta de programas na área educacional,

principalmente os relacionados à Educação formal. Ainda, os significativos números analisados remetem a tendência observada, principalmente no período a partir do final da década de 1990 até o período analisado pelo trabalho, de concretização de parcerias entre o poder público e as instituições privadas sem fins lucrativos, objetivando a elaboração de políticas na área educacional (ADRIÃO, BORGHI, 2008), como é o caso do Instituto.

SÍNTESES E CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A TRAJETÓRIA DA NORMALIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS NO BRASIL E SUA RELAÇÃO COM O INSTITUTO AYRTON SENNA

A presente pesquisa teve por objetivo analisar o tratamento dado pela legislação brasileira, no período republicano, às instituições privadas sem fins lucrativos, focando a caracterização dos institutos. Buscou-se caracterizar as principais instituições componentes do Terceiro Setor devido a abrangência de suas classificações, sendo que já se encontrou em alguns estudos, instituições de natureza jurídica e finalidade diferentes, classificadas como semelhantes.

Para desenvolver a análise do nosso objetivo, definiu-se primeiramente neste trabalho o processo de surgimento do chamado Terceiro Setor. Para tanto, observou-se que o sistema capitalista atravessou uma crise, a partir do ano de 1973, identificada como uma crise estrutural fiscal, ocasionada pela superacumulação do capital (ANDERSON, 1995; PERONI, ADRIÃO, 2005).

Aliado a esses fatores, a ascensão das taxas inflacionárias e estagnação do crescimento econômico intensificaram a crise estrutural do sistema capitalista no período (ANDERSON, 1995).

Neste contexto, os neoliberais creditam ao Estado de bem-estar social a causa da crise devido às características das suas políticas de investimento aos serviços sociais. Estado este vivenciado pela maioria dos países do capitalismo avançado como Estados Unidos da América, França, Itália e Austrália (ANDERSON, 1995; HARVEY, 2005).

Para amenizar os problemas gerados pela crise, os teóricos do neoliberalismo propunham uma contenção nos gastos do setor público via a diminuição da intervenção estatal na oferta das políticas sociais, via introdução da lógica mercantil, no funcionamento do aparelho do Estado (PERONI, ADRIÃO, 2005).

Na mesma direção neoliberal, em relação à contenção das despesas com as políticas públicas relacionadas às demandas sociais, surgem propostas favoráveis à transferência das responsabilidades com estas políticas para a sociedade civil (PERONI; ADRIÃO, 2005).

Neste contexto, surgiu na Inglaterra uma corrente política, a chamada Terceira Via (GIDDENS, 2001). Apesar de não romper com o diagnóstico neoliberal de que o culpado pela crise era o Estado de bem-estar social, a Terceira Via utilizou-se de uma nova estratégia para amenização da crise do Estado capitalista enfrentada na década de 1970: o Terceiro Setor (PERONI, 2003).

Definiu-se neste trabalho a origem europeia do Terceiro Setor, advinda da Terceira Via inglesa, e a origem norte-americana do Terceiro Setor, datada também na década de 1970 e intimamente ligada às instituições filantrópicas (MONTAÑO, 2005).

Em relação a sua estrutura, entendeu-se aqui o Terceiro Setor como um agente privado (não sendo o mercado), parte integrante da sociedade civil, de finalidade não lucrativa e interesses públicos (FERNANDES, 1994; BRESSER PEREIRA, 1998, 1999; FRANCO, 2003; SZAZI, 2006).

Já por sua composição, o Terceiro Setor pode ser definido como

(a) organizações estruturadas; (b) localizadas fora do aparato formal do Estado; (c) que não são destinadas a distribuir lucros auferidos com suas atividades entre os seus diretores ou entre um conjunto de acionistas; (d) autogovernadas; (e) envolvendo indivíduos num significativo esforço voluntário. (SALAMON, ANHEIER, 1992, p. 129)

Esta definição norte-americana parece-nos ser a que melhor representa as instituições componentes do Terceiro Setor a partir da década de 1990.

A década de 1990 foi marcada pela inserção do Terceiro Setor, de forma direta ou indireta, nas políticas de atendimento às questões sociais, principalmente por meio da reforma do aparelho do Estado (MONTAÑO, 2005; PERONI, 2003; PERONI, ADRIÃO, 2005).

A proposta de reforma do aparelho do Estado culminou no ano 1995, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), sob o comando de Luis Carlos Bresser Pereira. Ainda, no mesmo ano, foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE).

Conforme Bezerra (2008, p. 169)

A proposta da reforma do Estado se baseava em dois aspectos centrais: o ajuste fiscal e a eficiência da administração pública. O

aumento da eficiência da administração pública viria como resultado da proposta desta reforma e buscaria fortalecer e descentralizar a administração pública direta.

Com o objetivo da otimização dos serviços prestados pela administração pública, o PDRAE utilizou-se de três principais estratégias para implantação dessa nova forma de gerenciamento das políticas públicas: privatização, terceirização e publicização. Entende-se

Por privatização, o documento entende transferência para a iniciativa privada, da propriedade de dado setor, com vistas a transformá-lo em uma instituição de e para o mercado. A terceirização, conforme Pereira (1997) corresponderia ao processo de transferência, para o setor privado, de serviços caracterizados como auxiliares ou de apoio às atividades desenvolvidas pelo Estado. A publicização, por sua vez, consistiria “na transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o estado presta.” (PERONI; ADRIÃO, 2005, p. 145).

Neste contexto, por meio destas estratégias, as instituições privadas componentes do Terceiro Setor tiveram um importante papel na execução das políticas voltadas às questões sociais, por meio das parcerias com o poder público, a partir da década de 1990.

Pelo exposto, julgou-se necessário analisar o aparato legal que rege as instituições privadas, com foco nas sem fins lucrativos. Para tanto, foram analisadas as Constituições Federais do período republicano, além das leis ordinárias e complementares que remetessem ou fizessem menções às instituições privadas sem fins lucrativos.

Primeiramente, observou-se que houve uma diferenciação em relação aos períodos considerados democráticos e as ditaduras de Vargas e militar, no tocante as leis referentes às instituições privadas sem fins lucrativos. No período de análise do trabalho, da primeira Constituição Republicana (1891) até a Lei do novo Código Civil (2002), considerou-se 75 anos de períodos democráticos e 36 anos de períodos ditatoriais. Nos períodos democráticos foram criadas 21 leis ou dispositivos constitucionais gerando uma média de 1 referência legal às instituições privadas sem fins lucrativos a cada 3,5 anos. Nos períodos ditatoriais foram criadas 5 leis ou dispositivos constitucionais gerando uma média de 1 referência legal às instituições privadas sem fins lucrativos a cada 7 anos. Acredita-se que a maior quantidade e

detalhamento destes tipos de lei observada nos períodos democráticos deve-se ao fato do caráter centralizador característico das políticas públicas dos governos ditatoriais.

Observou-se que a caracterização das instituições privadas baseava-se nos textos dos dois Códigos Civis, de 1916 e de 2002. A diferenciação das instituições privadas entre os dois Códigos estava relacionada às sociedades. No primeiro elas se dividiam entre sociedades civis, sem finalidade lucrativa, e sociedades mercantis. No segundo, as sociedades civis são incorporadas a classificação das associações, também sem finalidade lucrativa, enquanto toda sociedade passou a ter finalidade lucrativa.

Leis referentes a qualificações e certificações por meio de títulos e certificados fizeram-se importantes ao longo do tempo por diferenciarem os tipos de associações e fundações e, principalmente, receberem benefícios do poder público. Identificou-se três leis (nº. 91, nº. 9.637 e nº. 9.790) referentes à obtenção do título de utilidade pública. Ainda, observou-se a certificação de entidade Beneficente de Assistência Social fornecida pelo CNAS.

As leis de incentivos fiscais estiveram presentes por um longo período na história, desde a Constituição Federal de 1946 até a última lei analisada pelo recorte do trabalho. Intentou-se para o fato de que estas leis não foram suprimidas durante o período de ditadura militar, considerado centralizador e inibidor de políticas voltadas às questões sociais.

A tendência de implantação das leis consideradas de indução às parcerias entre o poder público e o setor privado, mostrou-se a partir da Constituição Federal de 1988. Tendência esta creditada às políticas neoliberais implantadas no Brasil ao final da década de 1980, além da introdução da lógica mercantil na administração pública brasileira, principalmente com a implantação do PDRAE em 1995, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso.

Em relação à natureza jurídica das instituições privadas componentes do Terceiro Setor, observou-se que elas são classificadas pelo atual aparato legal brasileiro, representado principalmente pela Lei nº. 10.406, do novo Código Civil, em três tipos: sociedade, associação e fundação.

As sociedades são caracterizadas pela Lei nº. 10.406 como instituições privadas que tem, por seus objetivos, finalidade lucrativa (SZAIZI, 2006). O novo Código Civil determina que qualquer instituição classificada como uma sociedade,

seja ela de profissões regulamentadas (arquitetos, advogados, entre outros), seja de economia mista (criada pela Lei das Sociedades por Ações, n.º. 6.404, de 15/12/1976), seja de gestão de patrimônio próprio e atividades afins, tem na lucratividade os objetivos das suas atividades econômicas (DI PIETRO, 2007; SZAZI, 2006).

Sociedade civil e sociedade mercantil eram as classificações apresentadas pelo Código Civil de 1916. Analisando o texto legal observou-se que as sociedades civis não tinham por seus objetivos o lucro, sendo que as sociedades mercantis apresentavam exatamente o contrário, finalidade lucrativa. O novo Código Civil de 2002 suprimiu esta classificação, apresentando somente a caracterização sociedades (ALVES & DELGADO, 2003).

Segundo Szazi (2006), por apresentar características jurídicas semelhantes, principalmente finalidade não lucrativa, as sociedades civis classificadas pelo Código Civil de 1916, atualmente são caracterizadas pelo novo Código Civil de 2002 como associações. Em síntese, pela classificação do novo Código Civil, as “sociedades” têm por seus objetivos o lucro, já as “associações” e as “fundações” têm objetivos não lucrativos.

Com o foco nas instituições privadas sem fins lucrativos, analisou-se neste trabalho primeiramente as fundações e associações, como encontrado no Código Civil em vigor. Tal classificação fez-se necessária para, *a posteriori*, classificar outro tipo de instituição encontrada dentro do aparato legal brasileiro, os institutos.

Segundo alguns autores (VENOSA, 2003; SZAZI, 2006; DI PIETRO, 2006, 2007) e a lei do novo Código Civil as fundações são instituições privadas que só poderão se constituir a partir de um patrimônio destinado a um fim de utilidade pública, sem ter por seus objetivos interesses lucrativos, adquirindo sua natureza jurídica a partir da iniciativa de seus instituidores.

Em relação à sua constituição, a legislação nacional apresenta que tanto pessoas físicas quanto pessoas jurídicas podem formalizá-las. No caso de serem formalizadas por pessoas físicas, não há um número específico para a sua instituição, pois se acreditava que as fundações só poderiam ser instituídas por apenas uma pessoa física (LISBOA, 2003; VENOSA, 2003).

As duas maneiras legais para a constituição de uma fundação são: negócio jurídico *inter vivos* ou negócio jurídico *causa mortis*. Na primeira, é o próprio instituidor enquanto vivo que a constitui. Sua administração poderá ser gerenciada

por ele mesmo ou outra pessoa física de sua indicação. A fundação passará a existir quando registrada em ata constitutiva, denominada escritura pública, e tiver aprovado seu estatuto. Na segunda, o instituidor, já falecido, destina seu patrimônio para um determinado fim e, por meio de um testamento, indica uma pessoa física para o cumprimento das suas disposições e ações pré-determinadas (LISBOA, 2003).

O Ministério Público é o órgão governamental que autoriza e abaliza o funcionamento das fundações, além de aprovar qualquer alteração nos estatutos destas instituições para que os mesmos tenham validade. Ainda, o Ministério Público deverá constituir os estatutos quando o instituidor da fundação, ou um de seus indicados, não o provém (RAFAEL, 2003).

O patrimônio destinado pelo instituidor para a constituição de uma fundação pode variar em: dinheiro propriamente dito, dotação de bens corpóreos (automóveis, imóveis, jóias, entre outros) ou de bens incorpóreos (direitos de imagem, direitos autorais, marcas, entre outros). A lei não estabelece um valor mínimo de bens para a formalização de uma fundação, mas é necessário ser suficiente para manter os seus objetivos propostos (SZAZI, 2006).

Em relação as suas finalidades, o Código Civil de 1916 não fazia qualquer restrição na formalização das fundações. Já o novo Código Civil apresenta que as fundações poderão se constituir “para fins religiosos, morais, culturais ou de assistência” (BRASIL, 2002).

Numa análise do texto legal, observou-se que as fundações educacionais, tão disseminadas na década de 2000, não estão inclusas nas finalidades apresentadas pela lei do novo Código Civil. A permanência no funcionamento das fundações educacionais foi justificada por alguns autores (PANTALEÃO, 2003; RAFAEL, 2003; LISBOA, 2003) por sua proximidade com a cultura. Por já existirem fundações educacionais anteriores ao novo Código Civil, até mesmo por inexistirem restrições as suas finalidades anteriormente, apresentou-se aqui uma falha em âmbito legal, ocasionando uma lacuna na lei do novo Código Civil para este tipo de fundação. Acredita-se que, apesar da cultura e a educação estarem interligadas, seja necessário diferenciá-las para a constituição de uma fundação.

Ainda, a Constituição Federal de 1988 previu em seu artigo 61 que

As entidades educacionais [...], bem como as *fundações de ensino e pesquisa cuja criação tenha sido autorizada por lei* [...] e que, nos últimos três anos, tenham recebido recursos públicos, poderão continuar a recebê-los, salvo disposição legal em contrário. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Notou-se aqui que a Constituição de 1988 previu a criação de fundações educacionais a partir de autorização em lei, por remeter-se ao Código Civil de 1916. Percebeu-se aqui mais uma evidência de que o novo Código Civil apresentou uma lacuna para este tipo de fundação.

Definiu-se ainda neste trabalho as fundações de apoio, que se diferem dos outros tipos de fundações por serem concebidas por instituições de ensino superior ou da área da saúde. Apesar de, por ventura, serem concebidas como instituições públicas, as fundações de apoio não são vinculadas ao Poder Público e não integram a administração pública (PASQUATTI, 2003).

Por fim, em relação aos seus recursos, apresentou-se que as fundações educacionais receberão verbas públicas se comprovarem finalidade não lucrativa ou se comprometerem a destinar seu patrimônio à outra fundação educacional em caso de encerramento de suas atividades.

As associações foram definidas neste trabalho por meio da Lei n°. 10.406, do novo Código Civil, e por alguns autores da área (DINIZ, 1993; MODESTO, 1999; LISBOA, 2003; SZAZI, 2006; DI PIETRO, 2006, 2007).

Definiu-se que a caracterização das associações está pautada por não terem finalidade lucrativa e classificarem-se em dois tipos: cunho associativo e cunho social. Segundo Modesto (1999), estas duas características apontam certas ambigüidades que podem confundir os tipos de associação em âmbito legal.

Para efeito conclusivo neste trabalho, definiu-se que as associações de cunho associativo, também classificadas de interesse mútuo, foram caracterizadas por suas atividades favorecerem os membros integrantes da própria associação, ou seja, têm por seus objetivos o interesse do próprio segmento ou categoria a que correspondem.

Já as associações de cunho social, também classificadas de benefício público, foram caracterizadas por suas atividades favorecerem os interesses da coletividade, sem beneficiar um segmento ou categoria específica.

A formalização das associações em âmbito legal mostrou-se bem simplificada, principalmente em comparação a formalização das fundações. A partir das análises da legislação nacional e da literatura da área, observou-se que para a formalização de uma associação bastam duas pessoas com os mesmos interesses e finalidades, além de uma assembléia com um presidente e um secretário que registrará em ata o estatuto social. Este deverá aprovar, em eleição, a composição dos diretores da associação (SZAZI, 2006).

Por fim, tem-se que as associações somente se formalizarão por meio de uma conjugação formal de vontades, ou seja, negócio jurídico *inter vivos* (LISBOA, 2003).

Com um foco nos institutos, este trabalho identificou que não se encontram leis que se referem especificamente aos institutos. Observaram-se algumas menções nas constituições federais, mas nenhum dispositivo constitucional classifica ou caracteriza este tipo de instituição.

Em relação a sua natureza jurídica, os institutos apresentam a caracterização de uma instituição de direito público, vinculada ao Estado, ou privado sem fins lucrativos, sendo constituídos como fundações ou associações (BARBOSA, 2003; SZAZI, 2006; DI PIETRO, 2006, 2007).

A diferenciação legal entre os institutos e as fundações ou associações encontra-se na sua razão social. Os institutos, assim como as Organizações Não Governamentais, são razões sociais utilizadas por associações ou fundações para a sua representação perante a sociedade e o Terceiro Setor, do qual fazem parte. Os estatutos e os regimentos internos são os principais instrumentos legais utilizados para a diferenciação da razão social dos institutos (DI PIETRO, 2006, 2007; SZAZI, 2006).

Numa análise referente às suas finalidades, os institutos têm, em sua maioria, objetivos voltados à educação e pesquisa, mais recentemente à produção científica, sendo concebidos por universidades públicas e instituições de fomento (DI PIETRO, 2006, 2007).

Foi utilizado como exemplo para as nossas análises o Instituto Ayrton Senna, com o objetivo de caracterizá-lo perante o aparato legal estudado.

O Instituto Ayrton Senna está caracterizado, por sua natureza jurídica, como uma associação de caráter filantrópico, segundo documentos referentes às parcerias formalizadas entre a instituição e o Poder Público (INSTITUTO AYRTON SENNA,

2005). Já o site da instituição apresenta o Instituto Ayrton Senna como uma Organização Não-Governamental (INSTITUTO AYRTON SENNA, 2009). Entendeu-se neste trabalho que o termo Organização Não-Governamental apresentado pela instituição refere-se a qualquer instituição não estabelecida pelo Estado, pois a entidade já apresenta uma razão social identificada como Instituto. Em suma, definiu-se que o Instituto Ayrton Senna tem natureza jurídica de uma associação e razão social de um instituto.

Em relação ao seu histórico, observou-se que o Instituto Ayrton Senna foi fundado em novembro de 1994. Segundo entrevista com a diretora do Instituto, a idéia estava relacionada à criação de uma Fundação, mas como os trâmites legais para a criação de uma Fundação no Brasil demoram a serem regulamentados, a mesma foi criada na Inglaterra, denominada Ayrton Senna Foundation. Notou-se ainda que tal Fundação foi criada com as características de uma *fundação causa mortis*, após o falecimento do piloto de automobilismo Ayrton Senna da Silva, em 1994.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T. **Autonomia monitorada como eixo de mudança**: padrões de gestão do ensino público paulista (1995-1998). 202 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da USP, Universidade de São Paulo, 2001.

ADRIÃO, T. **Educação e produtividade**: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado. São Paulo: Xamã, 2006.

ADRIÃO, T. (Coord.) **Estratégias municipais para a oferta da educação pública no Estado de São Paulo**. Projeto de Pesquisa (Fapesp), 2007. Mimeografado.

ADRIÃO, T., BORGHI, R. Parcerias entre prefeituras e a esfera privada: estratégias privatizantes para a oferta da educação pública em São Paulo? In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org.) **Público e privado na educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008.

ALVES, J. C. M. **Direito romano**. 14. ed. São Paulo: Forense Jurídica, 2007.

ALVES, J. F.; DELGADO, M. L. **Novo Código Civil**: Lei n. 10.406 de 10 de janeiro de 2002. 3. ed. São Paulo: Método, 2003.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; Gentili, P. (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 09-23.

ANDREWS, F. E. 'Fundações'. Em Enciclopédia Internacional de las Ciencias Sociales. Madri, Aguillar, vol. 5., 1974. In: BUKERMAN, S. **Para além das confusões verbais**. Disponível em: <http://www.gife.org.br/redegifeonline_noticias.php?codigo=7727&tamanhodetela=3&tipo=ie>. Acesso em: 19 jul. 2008.

ARELARO, L. G. A não-transparência nas relações público-privadas: o caso das creches conveniadas. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (orgs.). **Público e privado na Educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008.

ARRUDA, M., CALDEIRA, C. **Como surgiram as constituições brasileiras**. Rio de Janeiro: FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional). Projeto Educação Popular para a Constituinte, 1986.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS. **ONGs: pluralidades e identidades**. Disponível em: <http://www2.abong.org.br/final/livre.php?cd_materia=18034>. Acesso em: 13 jun. 2010.

BARBOSA, M. N. L. **Manual de ONGs**: guia prático de orientação jurídica. BARBOSA, M. N. L.; OLIVEIRA, C. F. (orgs.). 4. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

BEZERRA, E. P. **A parceria público-privada nos municípios de Brotas e Pirassununga**: estratégias para o atendimento da educação infantil? 181 f. Dissertação (Mestrado em educação) – Instituto de Biociências de Rio Claro, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2008.

BEZERRA, H. G. **O jogo do poder**: Revolução Paulista de 32. 1. ed. Coleção Polêmica. São Paulo: Moderna, 1988.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado dos Negócios do Império do Brasil, 1824. Disponível em: <<http://www.culturatura.com.br>>. Acesso em: 20 jul. 2008.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional Constituinte, 1891.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional Constituinte, 1934.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional Constituinte, 1937.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional Constituinte, 1946.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado. 1967.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado. 1988.

_____. **Emenda Constitucional nº. 19**, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 1998.

_____. **Decreto nº. 50.517**, de 02 de maio de 1961. Regulamenta a Lei nº. 91, de 28 de agosto de 1935, que dispõe sobre a declaração de utilidade pública. Brasília, DF, 1961.

_____. **Lei nº. 91**, de 28 de agosto de 1935. Determina regras pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade pública. Rio de Janeiro, RJ, 1935.

_____. **Lei nº. 3.071**, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil. Rio de Janeiro, RJ, 1916.

_____. **Lei nº. 5.764**, de 16 de dezembro de 1971. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Brasília, DF, 1971.

_____. **Lei nº. 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 1995.

_____. **Lei nº. 9.074**, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Brasília, DF, 1995.

_____. **Lei nº. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996.

_____. **Lei nº. 9.608**, de 18 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências. Brasília, DF, 1998.

_____. **Lei nº. 9.637**, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Brasília, DF, 1998.

_____. **Lei nº. 9.732**, de 11 de dezembro de 1998. Altera dispositivos das Leis nº. 8.212 e nº. 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Lei nº. 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF, 1998.

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

_____. **Lei nº. 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 2002.

_____. **Lei Complementar nº. 101/2000**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, regulamentando a Emenda Constitucional nº. 19. Brasília, DF, 2000.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP, 1998.

_____. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J; SOLA, L. (orgs). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora da Unesp, Brasília: ENAP, 1999.

BUENO, N. P. **A Revolução de 1930: uma sugestão de interpretação baseada na nova economia institucional**. São Paulo, Estudos Econômicos, vol. 37, n. 2, Abr./Jun., 2007. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612007000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 08 jul. 2009.

CARNOY, M. **Estado e Teoria Política**. 2. ed. Campinas: Papyrus, 1988.

CARONE, E. **A República Velha** (Evolução Política). Corpo e Alma do Brasil. 2. ed. Difel, 1974.

CENTRO DE VOLUNTARIADO DE SÃO PAULO. **Fragments da história do voluntariado no Brasil**. Disponível em: <<http://www.cvsp.org.br/>>. Acesso em: 14 set. 2008.

CRUZ VERMELHA BRASILEIRA. **Cruz Vermelha brasileira, 100 anos auxiliando o Brasil**. Disponível em: <http://www.cruzvermelha.org.br/cruz_vermelha/historia>. Acesso em: 14 mar. 2009.

CUNHA, L. S. **Brasil: Terceiro Setor emprega cerca de 1,6% da população economicamente ativa**. Disponível em: <http://web.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=370%3Abrasil-terceiro-setor-emprega-cerca-de-16-da-populacao-economicamente-ativa&catid=45%3Amaterias&Itemid=88&lang=pt&showall=1>. Acesso em: 30 nov. 2009.

CURY, C. R. J. A Educação e a primeira constituinte republicana. In: FÁVERO, O. (org). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. Campinas: Autores Associados (Coleção memória da educação), 1996.

DE CICCIO, C. **Direito: tradição e modernidade**. 2. ed. São Paulo: Ícone, 1993.

DE LÉLIS, U. A. **Políticas e práticas do “Terceiro Setor” na Educação brasileira, no contexto de reconfiguração do Estado**. 2007. 316 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Minas Gerais.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 5. ed. São Paulo: Atlas S. A., 2006.

_____. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas S. A., 2007.

DIREITO VIRTUAL. **Dicionário Jurídico**. Disponível em: <http://www.direitovirtual.com.br/?section=dicionario_portugues-inicial&termo=V>. Acesso em: 05 maio 2010.

DINIZ, M. H. **Curso de direito civil brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, vol. 1, 1993.

DOURADO, L.F.; BUENO, M.S.S. O público e o privado em educação. In: WITTMANN, L.C.; GRACINDO, R.V. (coords). **O Estado da arte em política e gestão da Educação no Brasil: 1991 a 1997**. Brasília, n. 6, 1999, p. 77-91.

FALCÃO, J.; CUENCA, C. (orgs). **Mudança social e reforma legal**: estudos para uma nova legislação do Terceiro Setor. Brasília: Comunidade Solidária, 1999.

FAUSTO, B. **A Revolução de 1930**: historiografia e história. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

FÁVERO, O. (org). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. Campinas: Autores Associados (Coleção memória da educação), 1996.

FERNANDES, R. C. **Privado porém público**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

FIORI, J. L. Estado do Bem Estar Social: Padrões e Crises. **Série Estudos em Saúde Coletiva**, n. 17, Rio de Janeiro: Instituto de Medicina Social, 1995b.

FIÚZA, R. Um código civil para o III milênio. In: ALVES, J. F.; RÉGIS, M. L. D. **Novo Código Civil confrontado**: Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. São Paulo: Método, 2003.

FOLHA ONLINE. **Morre Ricardo Fiuza, deputado e ex-ministro de Collor**. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u74556.shtml>>. Acesso em: 19 ago. 2009.

FRANCO, A de. A reforma do Estado e o Terceiro Setor. In: PEREIRA, L. C. B; WILHEIM, J; SOLA, L. (orgs). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora da Unesp, Brasília: ENAP, 1999.

_____. **Terceiro setor: a nova sociedade civil e seu papel estratégico para o desenvolvimento**. Brasília: AED, 2003.

GIDDENS, A. **A Terceira Via e seus críticos**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. **A Terceira Via**: reflexões sobre o impasse político intelectual e o futuro da social democracia. Rio de Janeiro: Record, 2005.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de administração de empresas**. São Paulo, vol. 35, n. 3, Mai-Jun. 1995, p. 20-29.

GOHN, M. DA G. **Movimentos Sociais e Educação**. São Paulo: Cortez, 1992.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. 2 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 18 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2009.

HORTA, J. S. B. A educação no congresso constituinte de 1966-67. In: FÁVERO, O. (org). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. Campinas: Autores Associados (Coleção memória da educação), 1996.

IDÉIA SOCIAL. Distribuição das fundações privadas e associações sem fins lucrativos e do pessoal assalariado. **Idéia Social**. São Paulo, n.º. 1, p. 18, 2005.

INSTITUTO AYRTON SENNA. Disponível em: <<http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/br/default.asp>>. Acesso em: 18 jul. 2009.

_____. Instrumento Particular de Parceria. 14 f. 2005.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANISIO TEIXEIRA. **Sinopses estatísticas da Educação Superior**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/>>. Acesso em: 18 out. 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades@**. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 22 set. 2009.

_____. Distribuição das fundações privadas e associações sem fins lucrativos e do pessoal assalariado. In: **Idéia Social**. São Paulo, n.º. 1, p. 19, 2005.

_____. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil 2005**. Rio de Janeiro: Estudos e Pesquisas Informação Econômica. n.º. 8, 2008.

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. **Estatuto**. Disponível em: <http://www.iabnacional.org.br/rubrique.php3?id_rubrique=6>. Acesso em: 15 jun. 2010.

KUCISNSKI, B. **O fim da Ditadura Militar**. São Paulo: Contexto, 2001.

LANDIM, L. **Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Iser, 1993.

LISBOA, R. S. Fundações, superávit e remuneração de seus dirigentes. In: PANTALEÃO, L. **Fundações Educacionais**. São Paulo: Atlas S. A., 2003.

LUZ, I. S da. **Lei Complementar e Lei Ordinária**. Disponível em: <<http://www.neofito.com.br/artigos/art01/const39.htm>>. Acesso em: 13 out. 2009.

MINAYO, M.C.S. de (Org). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

MIRANDA, P. DE. **Comentários à Constituição de 1946**. 3. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960. 533 p.

MODESTO, P. Reforma do marco legal do Terceiro Setor no Brasil. In: FALCÃO, J., CUENCA, C. (orgs). **Mudança social e reforma legal**: estudos para uma nova legislação do Terceiro Setor. Brasília: Comunidade Solidária, 1999.

MONTAÑO, C. **Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente da intervenção social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. Novas configurações do público e do privado no contexto capitalista atual: o papel político-ideológico do "Terceiro Setor". In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org.) **Público e privado na educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008.

NAVES, R. Novas possibilidades para o exercício da cidadania. In: PINSKY, J. PINSKY, C. B. (orgs.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

OLIVEIRA, R. P. O direito à educação. In: OLIVEIRA, R. P., ADRIÃO, T. (orgs). **Gestão, financiamento e direito à educação**. São Paulo: Xamã, 2007.

PANTALEÃO, L. Fundações educacionais e o Novo Código Civil. In: PANTALEÃO, L. **Fundações educacionais**. São Paulo: Atlas S. A., 2003.

PASQUATTI, N. O Terceiro Setor e os direitos sociais. In: PANTALEÃO, L. **Fundações educacionais**. São Paulo: Atlas S. A., 2003.

PEREIRA, B.; SPINK P. (Orgs). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

PERONI, V. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

_____. A relação público/privado e a gestão da Educação em tempos de redefinição do papel do Estado. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (orgs). **Público e privado na Educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008. (p 111-127).

PERONI, V.; ADRIÃO, T. Público Não-Estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In: PERONI, V; ADRIÃO, T. (orgs). **O Público e o privado na Educação**. São Paulo: Xamã, 2005. (p 137-153).

PIERDONA, Z. L. **Seguridade social**. Disponível em: <<http://www.esmpu.gov.br/dicionario/tiki-index.php?page=Seguridade+social>>. Acesso em: 16 nov. 2009.

PINHEIRO, M. F. S. O público e o privado na Educação: um conflito fora de moda. In: FÁVERO, O. (org). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. Campinas: Autores Associados (Coleção memória da educação), 1996.

PIRES, D. DE O. **A configuração jurídica da relação público-privada na parceria entre a Prefeitura Municipal de Sapiranga e o Instituto Ayrton Senna**. 2009. 190

f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FACED), Rio Grande do Sul.

PULHEZ JUNIOR, N. V. **Centro de Voluntariado de Rio Claro: trajetórias e compromissos**. 2006. 44 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Licenciatura em Educação Física) – Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro.

REDE VENCER. Disponível em: <<http://www.redevencer.org.br/WebModuleSme/itemMenuPaginaConteudoUsuarioAction.do?service=PaginaltemMenuConteudoDelegate&actionType=mostrar&idPaginaltemMenuConteudo=1880&contexto=siteSME>>. Acesso em: 18 jul. 2009.

REGULES, L. E. P. **Terceiro Setor: Regime Jurídico das OSCIPs**. São Paulo: Método, 2006.

ROCHA, A. B. B da. **Parceria entre o público e o privado na Educação: implicações do programa Escola Campeã para a gestão escolar**. 2008. 151 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), Mato Grosso do Sul.

SALAMON, L.; ANHEIR, H. K. In Search of the Non-Profit Sector I: The Question of Definitions. **Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**. v. 3, nº. 2. Manchester: Manchester University Press, 1992, p. 125-151.

SANTOS, A. R. **Metodologia científica: a construção do conhecimento**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

SILVA, C. N da. Igreja Católica, assistência social e caridade: aproximações e divergências. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 15, jun. 2006, p.326-351. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000100012&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 04 jul. 2009.

SOUZA, S. A. **Educação, trabalho voluntário e responsabilidade social da empresa: “Amigos de Escola” e outras formas de participação**. 2008. 304 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP), São Paulo.

STIPP, A. **Cruz Vermelha: dicionário de direitos humanos**. Disponível em: <<http://www.esmpu.gov.br/dicionario/tiki-index.php?page=Cruz+vermelha>>. Acesso em: 07 fev. 2009.

SZAZI, E. **Terceiro Setor: regulação no Brasil**. São Paulo: Peirópolis, 2003.

_____. **Terceiro Setor: regulação no Brasil**. 4ª. ed. São Paulo: Peirópolis, 2006.

TORRES, C. A. Estado, privatização e política educacional: elementos para uma crítica do neoliberalismo. In: GENTILI, P. (orgs.). **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. Petrópolis: Vozes, 1995.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais:** a pesquisa qualitativa em Educação. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

VENOSA, S. DE S. Pessoa Jurídica. In: PANTALEÃO, L. **Fundações educacionais.** São Paulo: Atlas S. A., 2003.

VIEIRA, E. **Estado e miséria social no Brasil:** de Getúlio a Geisel. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1985.

Entrevistas realizadas

Diretora do Instituto Ayrton Senna. São Paulo, mai. 2008. Entrevista concedida a Romualdo Portela de Oliveira e Theresa Maria de Freitas Adrião.

Diretora do Instituto Ayrton Senna. São Paulo, mar. 2009. Entrevista concedida à Teise Garcia e Talita Spaggiari.

ANEXOS

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO
(Conselho Nacional de Saúde, Resolução 196/96)

Eu, Inês Kisil Miskalo, R.G. 5.066.365, residente à Rua Alberto Colombo, 50, declaro:

Estar ciente dos objetivos da Pesquisa “**ANÁLISE DAS CONSEQUÊNCIAS DE PARCERIAS FIRMADAS ENTRE MUNICÍPIOS BRASILEIROS E A FUNDAÇÃO AYRTON SENNA PARA A OFERTA EDUCACIONAL**” para

- Autorizar minha participação como depoente em entrevista na Pesquisa acima;
- Interromper os depoimentos prestados a qualquer momento sem que haja prejuízo de qualquer natureza;
- Autorizar que meus depoimentos integrem o resultado final da pesquisa supracitada e que sejam divulgados, desde que todos os textos sejam previamente aprovados por mim;
- Que minha identidade seja;
(x) Publicizada
() Mantida em sigilo

São Paulo, em 20 / março / 2009

Entrevistado

Pesquisador