

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
FACE / PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

**DANIEL MENDES PINTO**

A CONSTRUÇÃO DO SIGNIFICADO DE CONTROLE DO ESTADO  
SOBRE AS ONGS A PARTIR DO CONTEÚDO NORMATIVO DO  
PROJETO DE LEI Nº. 3877 DE 2004.

Brasília – DF  
2006

Daniel Mendes Pinto

A CONSTRUÇÃO DO SIGNIFICADO DE CONTROLE DO ESTADO  
SOBRE AS ONGS A PARTIR DO CONTEÚDO NORMATIVO DO  
PROJETO DE LEI Nº. 3877 DE 2004.

Dissertação de mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação, da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação (FACE), da Universidade de Brasília, para à obtenção do grau de Mestre em Administração

**Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Leonor Moreira Câmara.**

BRASÍLIA – DF

2006

DANIEL MENDES PINTO

A CONSTRUÇÃO DO SIGNIFICADO DE CONTROLE DO ESTADO  
SOBRE AS ONGS A PARTIR DO CONTEÚDO NORMATIVO DO  
PROJETO DE LEI Nº. 3877 DE 2004.

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APROVADA PELA SEGUINTE COMISSÃO  
EXAMINADORA:

---

PROF<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. LEONOR MOREIRA CÂMARA (ORIENTADORA)

---

PROF. Dr. MARCUS VINICIUS SOARES SIQUEIRA (EXAMINADOR)

---

PROF<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. SIMONE BASTOS VIEIRA (EXAMINADORA EXTERNA)

## RESUMO

Esta pesquisa estuda o significado de controle inerente ao projeto de lei nº. 3877 de 2004, que trata do registro, fiscalização e controle das ONGs. O projeto foi aprovado no Senado Federal por unanimidade de votos e se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados. O projeto de lei se originou com o término dos trabalhos da CPI das ONGs, onde foram investigadas denúncias sobre ONGs ambientalistas e indigenistas e de onde surgiu o entendimento de ONGs. Este entendimento que se tem sobre ONGs, que está presente no projeto de lei em questão, é superficial em relação aos aspectos organizacionais das ONGs, acarretando uma abrangência de organizações que não seriam consideradas ONGs pela literatura acadêmica a respeito. Além disso, o projeto de lei prevê a criação de um cadastro e prestação de conta das ONGs, dois instrumentos de controle, que poderão impor restrições à relativa autonomia das ONGs, seja ela organizacional ou frente ao Estado. O significado da noção de controle foi inferido, então, a partir da análise de conteúdo da justificativa do projeto de lei e dos pronunciamentos e debates legislativos no âmbito Senado Federal divulgados em diário oficial. As etapas da análise foram: a pré-análise, onde foram selecionados os documentos que se referiam aos problemas relativos às ONGs tendo o projeto de lei como solução; a codificação, etapa em que foram extraídos os problemas e as soluções mencionados na etapa anterior; categorização, onde os problemas foram separados nas categorias “o controle como solução” e “autonomia das ONGs como problema”; inferência, levando-se em consideração as dimensões teóricas da literatura acadêmica e as interpretações; e conclusão e sugestões. Os resultados encontrados apontaram para controle no sentido de dominação e de verificação. Ambos impactarão na gestão e organização das ONGs fazendo com que estas, no controle como dominação, tenham que ajustar seus objetivos ao que o Estado dita como de interesse público e, no sentido de verificação, o projeto de lei fará com que as ONGs tenham que se adaptar a processos burocráticos que serão impostos.

Palavras-chave: Controle, Autonomia, Gestão de ONGs.

## **ABSTRACT**

This research studies the meaning of control inherent in the project of law # 3877 of the year 2004, which is about the registration, audit and control of NGOs. The project was voted in unanimity in the Senate and is currently in debate in the House of Representatives. The project of law has been originated upon the end of the work of the CPI das ONGs where reports about NGOs that work with indigenous and the environment were investigated, and where the understanding existent of NGOs came from. This understanding, present in the project of law, is superficial concerning the organizational aspects of NGOs, leading to a wideness of organizations that would not be considered NGOs according to the academic literature on the subject. Also, the project of law supports the creation of a cadastre and an accountability process of the NGOs, two instruments of control, which could impose restrictions to the relative NGO autonomy, whether organizational or from the State. The meaning of the notion of control was inferred from the content analysis of the speeches and debates in the Senate and the reasons for creating the law published in the diário oficial. The steps of the analysis were: the pre-analysis, where documents which referred to the problems related to the NGOs having the project of law as the solution were selected; codification, step in which the problems and solutions mentioned in the step before were extracted; categorization, where the problems were divided in “control as the solution” and “autonomy of the NGOs as the problem”; inference, taking into account the theoretical dimensions of the academic literature and the interpretations; and conclusion and suggestions. The results found pointed to control in the meaning of domination and verification. Both will have impact over the management and organization of NGOs. In the sense of domination, NGOs will have to adjust their objectives to what the Estate establishes as of public interest and in the sense of verification, the project will make the NGOs adapt themselves to bureaucratic processes that will be imposed by the project of law.

Key-words: Control, Autonomy, NGOs Management.

## LISTA DE QUADROS

|          |   |    |
|----------|---|----|
| Quadro 1 | Relação de documentos analisados.....   | 55 |
| Quadro 2 | Os problemas encontrados nos documentos que fazem referência ao projeto de lei como solução.....        | 56 |
| Quadro 3 | Relação de referências ao projeto de lei como solução para os problemas encontrados nos documentos..... | 57 |

## SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| 1. INTRODUÇÃO .....  | 2  |
| 1.1. ONGs em Foco no Congresso Nacional .....  | 2  |
| 1.2. Do Projeto de Lei nº. 7 de 2003 ao Projeto de Lei nº. 3877 de 2004 ...                                | 3  |
| 1.3. Estado de Direito.....  | 5  |
| 1.4. ONGs: Características e Gestão.....   | 6  |
| 2. PROBLEMA DE PESQUISA .....  | 12 |
| 3. OBJETIVO GERAL .....  | 12 |
| 3.1. Objetivos Específicos .....   | 12 |
| 4. JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA .....  | 13 |
| 5. DELIMITAÇÃO DA PESQUISA.....  | 13 |
| 6. METODOLOGIA DE PESQUISA .....   | 14 |
| 7. MARCO TEÓRICO.....  | 19 |
| 7.1. A Construção da Legitimidade das Leis a Partir do Sistema Político e<br>Organizacional do Estado..... | 19 |
| 7.2. Dimensões Organizacionais, Políticas, e Gerenciais de ONGs .....                                      | 27 |
| 7.4. Os Significados de Controle e o Papel da Informação no Processo de<br>Controlar .....                 | 44 |
| 7.4.1. A Aplicação dos Instrumentos de Controle .....  | 51 |
| 8. ANÁLISE .....   | 55 |
| 8.1. Codificação .....   | 55 |
| 8.2. Categorização .....   | 57 |
| 9. CONCLUSÃO.....  | 63 |
| BIBLIOGRAFIA .....   | 66 |
| ANEXOS .....   | 78 |
| ANEXO A – Projeto de Lei Nº. 3877 de 2004 .....  | 78 |
| ANEXO B – Projeto de Lei Nº. 7 de 2003 .....   | 80 |

## 1. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa objetiva analisar o significado de controle do Estado sobre as ONGs inerente ao projeto de lei nº. 3877 de 2004, que trata do registro, fiscalização e controle das ONGs, já aprovado no Senado Federal por unanimidade de votos e que, em tese, poderá impor desafios à existência e gestão de ONGs, uma vez que estas gozam de relativa autonomia organizacional e frente ao Estado para a execução de suas finalidades e que o projeto de lei atual, se for aprovado e se tornar legitimamente em lei, deverá ser obedecido e imporá mecanismos que, dependendo do significado de controle, restringirão sua atuação. Estes mecanismos de controle previstos no projeto de lei são o cadastro nacional e a prestação de contas anual de ONGs.

Atualmente, o projeto de lei em questão encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados e foi criado após o parecer do Senador César Borges sobre o projeto de lei nº. 7 de 2003, que trata do mesmo assunto: registro, fiscalização e controle das ONGs.

Foi a partir dos trabalhos da CPI das ONGs, onde diversas irregularidades a respeito destas organizações foram investigadas e apuradas pelos senadores, que se originou o projeto de lei nº. 7 de 2003 e o entendimento de controle e do que é uma ONG, presentes no projeto de lei nº. 3877 de 2004.

A seguir, a contextualização do problema é aprofundada, sendo que para isso, é explicada a origem da noção de controle e do entendimento de ONGs presentes no projeto de lei nº. 3877 de 2004, os elementos constitutivos do Estado e das ONGs e como estes elementos fazem parte do problema da pesquisa.

### 1.1. ONGs em Foco no Congresso Nacional

A discussão sobre controle das ONGs teve início na CPI das ONGs criada pelo Senado Federal com o propósito de:

(...) apurar as denúncias veiculadas pela imprensa a respeito da atuação irregular de Organizações Não-Governamentais – ONGs internacionais em território nacional, bem como apurar a interferência dessas organizações em assuntos indígenas, ambientais e de segurança nacional, sobretudo daquelas que são atuantes na Região Amazônica (SENADO FEDERAL, 2002: 3).



No relatório final da CPI das ONGs, a visão que se tem de ONGs é que elas são "instituições de direito privado, sem fins lucrativos, com finalidade social" (SENADO FEDERAL, 2002:17), excluindo-se desta definição clubes, sindicatos, instituições religiosas, partidos políticos, e organizações filantrópicas como universidades e hospitais.

De uma forma geral, a visão que o Relatório Final da CPI das ONGs transmite a respeito de ONGs é negativa, pois está baseada no fato gerador da investigação, ou seja, somente práticas irregulares de ONGs atuantes na Amazônia.

Como resultado dos trabalhos da CPI das ONGs, e da aprovação de seu Relatório Final, foi dada tramitação no Senado, ao projeto de lei 07/2003 que é de autoria da CPI e cria mecanismos de fiscalização das ONGs em geral.

Na tentativa de eliminar outras interpretações, no relatório final da CPI das ONGs há um entendimento do que seja o controle sobre as ONGs: "(...) controlar vem a ser tão-somente o exercício de um dos poderes inerentes à soberania, isto é, à submissão última de todos os sujeitos ao Estado de Direito" (SENADO FEDERAL, 2002: 33). Esta noção denota uma perspectiva de controle, dentre as várias possíveis que serão estudadas mais adiante nesta pesquisa.

## **1.2. Do Projeto de Lei nº. 7 de 2003 ao Projeto de Lei nº. 3877 de 2004**

O projeto de lei do Senado nº. 7 de 2003 e o seu sucessor, após o parecer da comissão de constituição e justiça, que foi aprovado no Senado Federal, o projeto de lei nº. 3877 de 2004, possuem as mesmas justificativas: tratar as ONGs de forma homogênea e específica juridicamente, facilitar e multiplicar parcerias entre Estado e ONGs, elaborar "mecanismos institucionais de controle sobre as atividades" das ONGs, sobre a "legitimidade da forma e dos critérios de escolha de seus representantes e sobre a origem e o destino dos recursos que arrecadam e utilizam", e punir atuações ilegais, criminosas e ilegítimas de ONGs.

A idéia que o projeto de lei nº. 3877/2004 carrega a respeito de ONGs diferencia-se do projeto de lei anterior quanto à extensão do que a noção engloba: "entidades de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos e normas estatutárias visem a fins de interesse público" e excluem-se instituições que dão

"apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das instituições federais de ensino superior e pesquisa científica e tecnológica", além das Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

Esta noção de ONGs presente no projeto de lei nº. 3877/2004 se tornará referência para a ação de controle assim que o projeto se tornar lei, e estenderá este controle às organizações que, de acordo com a literatura acadêmica, não estão incluídas no universo das ONGs. Estas organizações deverão prestar contas ao Ministério Público anualmente de todos os financiamentos recebidos, independente da fonte, e serão obrigadas a se inscreverem no cadastro nacional de ONGs mantido pelo Ministério da Justiça. As ONGs estrangeiras deverão ter autorização do Ministério da Justiça para atuar no Brasil e apenas ONGs cadastradas no cadastro nacional de ONGs e qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, Organização Social, Entidade de Apoio, Utilidade pública ou que tenham registro no Conselho Nacional de Assistência Social, somente estas poderão receber recursos públicos.

O entendimento do que seja a prestação de contas das ONGs não é claro e como será feita a avaliação da prestação de contas não é descrito no projeto de lei.

Quanto ao cadastro, no momento da inscrição da ONG no cadastro nacional de ONGs, não há definição nem descrição dessa avaliação de objetivos proposta. Em ambos os projetos de lei, esta dúvida existe.

Por estas observações sobre cadastro e prestação de contas – dois instrumentos do controle – a noção de controle permanece a mesma nos dois projetos de lei. Portanto, no que se refere à noção de controle e instrumentos de controle ambos os projetos de lei serão considerados como um único projeto.

O que se percebe através da leitura e análise do relatório da CPI das ONGs e do projeto de lei nº. 3877/2004 é o estabelecimento pelo poder legislativo do Estado de mecanismos de controle sobre as ONGs. Para que se entenda o problema da pesquisa, é necessário que Estado e ONGs, seus conceitos, forma de organização e legitimidade, sejam explicados a seguir.

### 1.3. Estado de Direito

Definir o Estado de Direito como aquele que é subordinado à lei é insuficiente. Segundo Pallieri (apud ATALIBA, 1998), o Estado de Direito é reconhecido através de algumas características como a submissão do Estado à jurisdição, a aplicação da lei preexistente pela jurisdição, o exercício da jurisdição por uma magistratura imparcial, independente e cercada de garantias, e a submissão do Estado à esta magistratura.

Do ponto de vista jurídico, o Estado tem sido conceituado através de três elementos constitutivos: o povo, o território e a soberania. O poder soberano que constitui o Estado é caracterizado pelo poder de criação de leis em um território para o povo, fazendo-se valer da legitimidade e eficácia do Estado, utilizando da norma fundamental como validade e, em última instância, a força (BOBBIO, 2003). Além dos limites dos próprios elementos definidores do Estado – o povo e o território – Bobbio (*idem*) cita mais dois: o limite temporal de uma norma, aquele relacionado à validade limitada da norma entre o momento em que ela emana até o momento em que é anulada; e o limite de validade material, já que existem matérias que não são passíveis de serem regulamentadas, como leis que contrariam leis físicas ou naturais, por exemplo, e matérias inconstitucionais.

O Estado é considerado atualmente uma forma comum de organização do coletivo dentro de um território e o termo designa, dentre outras, o quadro jurídico e administrativo, que define regras para organizar a vida social (FRIEDRICH, 2001).

Siraque (2004) considera poder e finalidade como elementos do Estado, além de território e população. Mas alerta que estes elementos são questionados por diversos autores quanto à necessidade dos mesmos para a criação de um Estado.

Articulando tais elementos, temos o território como o espaço físico onde habita o grupo humano (população) a ser organizado, exercendo o aparelho estatal o poder (faculdade de dirigir os negócios e de impor sanções jurídicas aos integrantes da sociedade), com o objetivo de alcançar o bem comum de toda a população (finalidade) (SIRAQUE, 2004: 32).

Bobbio (2003) coloca em discussão o Estado governado por homens *versus* o Estado governado pelas leis e argumenta que as leis são generalizadas e constantes, ao contrário dos homens, que são alvo de sentimentos e emoções,

influenciados pela mudança de suas paixões. Essas leis que comandam os governantes, e não o contrário, originaram-se de leis que não dependem da vontade dos governantes, como as leis naturais ou aquelas emanadas da tradição do povo, ou se originaram da legislação que um grande legislador iniciou e o deu ao povo para que seus futuros governantes o obedecessem.

Por Estado Representativo, entende-se, através das explicações de Bobbio (*idem*) que atualmente os partidos políticos se formam fora do parlamento e o povo vota não mais em um indivíduo, mas em grupos organizados à base de interesse de classes ou gerais. Portanto, os partidos políticos também possuem participação no processo legislativo.

Já o Estado de Direito Democrático é uma “forma de organização político-estadual” cujas atividades são “limitadas e determinadas pelo Direito” (CANOTILHO, 2004:4), ou seja, o Estado é orientado pelas leis, e o povo é a fonte de seu poder (*idem*, 2004). Uma das formas de se exercer esta democracia é através de representantes do povo, cujo poder de produção legislativa lhes é cabida (VIEIRA, 2002). Portanto, uma vez aprovada pelos representantes do povo, a lei se torna legítima e deve ser cumprida.

Através da conceituação e da identificação dos elementos constitutivos do Estado, procurou-se explicar os processos que tornam o Estado e a produção de leis legítimos. Seguindo as explicações sobre os diferentes processos de organização e legitimação entre Estado e ONGs, estas últimas serão comentadas a seguir.

#### **1.4. ONGs: Características e Gestão**

Por ser divergente a noção de ONGs que está presente no projeto de lei nº. 3877/2004 das concepções na literatura acadêmica, abre-se aqui um espaço para se discutir os possíveis significados de ONG.

O termo “ONG” é um termo internacional trazido para o Brasil e adaptado às suas dinâmicas sociais locais (MENESCAL, 1996; TAVARES, 1999; LANDIM, 2002).

No Pós-Guerra, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas - ECOSOC - necessitava de uma definição para aquelas organizações supranacionais e internacionais que não se enquadravam em acordos governamentais, daí o surgimento das NGOs - Non Governmental Organizations (MENESCAL, 1996; TAVARES, 1999).

No Brasil, a idéia que se faz do que seja ONG foi construído ao longo de seu processo histórico, iniciando-se no período da ditadura militar, período este caracterizado pelo movimento popular e pela luta pelos direitos humanos, democracia social e política (MENESCAL, 1996).

Essas instituições, chamadas de ONGs, “ongues” ou Organizações Não-Governamentais (LANDIM, 1993), são erroneamente entendidas apenas como aquelas organizações que não são estatais, são confundidas com o Terceiro Setor ou com organizações sem fins lucrativos (LANDIM, 1993; MENESCAL, 1996). Além disso, as ONGs não podem ser caracterizadas pelo seu nome de “Não-governamental”, pois este termo não indica o que ela realmente é, uma vez que não governamental podem ser instituições privadas de todo tipo (LANDIM, 1993; MENESCAL, 1996).

Uma das características do termo ONG é a sua polissemia histórica. Desde seu surgimento no Brasil, na década de 70, o termo ONG designou um conjunto de organizações com atuações em comum dentro de cada época até os dias de hoje (LANDIM, 2002).

Menescal (1996), em uma discussão sobre a história e a conceituação das ONGs brasileiras, estabelece uma definição de ONGs ressaltando que existe uma característica formal nestas, mas mesmo assim a autora admite ser difícil haver uma definição única de ONGs.

(...) as ONGs podem ser descritas, (...), como organizações formais, o que significa dizer que, ao contrário de somente ser um agrupamento de pessoas, elas possuem uma estrutura formal, estabelecida com a finalidade explícita de alcançar determinados objetivos. ONGs são organizações sem fins lucrativos, possuem uma certa autonomia e - (...) - realizam atividades, projetos e programas na chamada política de desenvolvimento (...) com o objetivo de contribuir para a erradicação das condições de vida desiguais e injustas no mundo (...). Essas organizações concentram-se em áreas especiais, sobretudo, dirigidas a pessoas e grupos dentre os mais necessitados e os marginalizados (MENESCAL, 1996: 23).

Para esta autora, as ONGs se originaram a partir de necessidades que a sociedade possuía e que o governo e o mercado estavam falhos em suprir, embora, mais uma vez, ela admita que esta declaração não é consensual entre os estudiosos do assunto.

Tavares (1999) acredita que a falta de uma definição do termo ONG pelo direito internacional é a causa dessas inúmeras definições e, resumidamente, descreve a dificuldade de uma definição consensual das ONGs:

(...) as ONG, mesmo quando examinadas sob parâmetros mais restritivos, constituem entidades caracterizadas pela diversidade, enquadrando-se em múltiplas definições e classificações. Podem ser agrupadas segundo as funções que desempenham, finalidades, alcance geográfico, especialização temática, composição, caráter e filiação, entre outros aspectos. Podem ter poucos ou milhões de membros em um ou mais países ou ser simplesmente organizações formadas por outras organizações. Os recursos de que dispõem podem originar-se das contribuições de seus membros ou de outras ONGs, doações privadas, fontes governamentais ou intergovernamentais, empresas ou, mesmo, da venda de produtos. Seus dirigentes podem prestar serviços em bases voluntárias ou remuneradas (TAVARES, 1999: 28).

Para efeitos de entendimento, a definição de ONGs utilizada apenas como reflexão para que se entenda que organizações o controle engloba, no projeto de lei em questão, será a de Landim (2002), que a partir do histórico das ONGs, de suas pesquisas e de sua própria vivência, definiu "a grosso modo" as ONGs brasileiras como:

Organizações com razoável grau de independência em sua gestão e funcionamento, criadas voluntariamente, sem pretender caráter representativo e sem ter como móvel o lucro material, dedicadas a atividades ligadas a questões sociais, pretendendo a institucionalização, a qualificação do trabalho e a profissionalização de seus agentes, tendo a fórmula « projeto » como mediação para suas atividades, onde as relações internacionais - incluindo redes políticas e sociais e recursos financeiros - estão particularmente presentes. Organizações nas quais, finalmente, o ideário dos direitos e da cidadania é marca de peso, permeando e politizando atividades variadas (muitas vezes formalmente as mesmas que caracterizam o campo dito assistencial) (LANDIM, 2002: 238).

Comparando-se com a definição de Landim (2002), a definição de ONGs usada como referência para se controlar, no projeto de lei em questão, é abrangente e não considera a forma de organização, funcionamento e ideais que as distingue de outras organizações do terceiro setor. Mesmo que a definição de ONGs do projeto de lei seja colocada em comparação com todas as outras definições discutidas aqui, não haverá uma que tenha sentido idêntico ou que seja tão abrangente quanto.

No que tange a organização das ONGs, busca-se explicá-la a partir de critérios de participação e cidadania, pois foram o que inicialmente originaram o histórico das ONGs no Brasil. Antes mesmo de serem chamadas de ONGs, essas

organizações trabalhavam como centros de educação, voltados para a construção da cidadania através da educação popular, de base ou promoção social (LANDIM, 2002).

Além da iniciativa individual em favor do bem público, agindo para melhorar o ambiente em que vivem, as ONGs são orientadas principalmente por valores de solidariedade, ou seja, o compromisso em relação ao próximo e populações carentes, além das próprias vidas dos integrantes das ONGs (DINIZ e MATTOS, 2002).

Atualmente, segundo Siraque (2004), os conselhos de fato – como fóruns e conselhos – ou de direito – como associações civis criados por movimentos sociais e que defendem interesses temáticos sem a participação do Estado – são denominadas ONGs e sua importância política está na participação no dia a dia do poder público servindo como instrumentos de pressão e de articulação dos interesses populares junto aos órgãos públicos além de que:

(...) colaboram na formação dos conselhos de políticas públicas instituídos pelo Estado e fazem parte de suas composições como representantes da sociedade; promovem a participação popular, o controle social e a democratização da gestão das políticas e dos serviços públicos e de outras atividades do Estado, como o planejamento urbano e o orçamento público. (SIRAQUE, 2004: 140)

Para Mendonça e Góis (2002: 217), cidadania é um dos campos de atuação das ONGs “que se desdobra na defesa de políticas sociais e de participação no poder público e na questão da justiça social e dos direitos humanos”. Já para Mendes (1999), ao analisar o conceito de cidadania e participação no contexto das ONGs, estas procuram a inclusão dos excluídos na sociedade, através daqueles que já estão incluídos. Esta luta se dá pela conquista de direitos junto ao Estado.

O conceito de solidariedade é empregado, de acordo com Montañó (2002), no terceiro setor no sentido de voluntarismo, de doação.

O mesmo autor interpreta as Organizações do Terceiro Setor, não como o termo "Terceiro Setor", mas como um fenômeno real onde "as ações desenvolvidas por organizações da sociedade civil, que assumem as funções de resposta às demandas sociais (...), a partir dos valores de solidariedade local, auto-ajuda e ajuda mútua" (MONTAÑO, 2002: 184).

Entende-se que os conceitos cidadania, solidariedade e participação estão lado a lado no campo de atuação das ONGs, de acordo com as obras acadêmicas citadas. As ONGs procuram defender os interesses de coletividades específicas na medida em que procuram influenciar políticas públicas através de sua participação como articulador e fiscalizador do governo. Analisando seu histórico, percebe-se que as ONGs, desde antes destas organizações serem definidas por este nome, passaram de organizações de educação popular e cidadania a organizações articuladoras de movimentos sociais.

O que primeiro determinou a forma de organização das ONGs foram as condições políticas (MENDES, 1998), pois, no início do movimento pela luta dos direitos humanos, não havia atenção voltada para que tipo de forma organizacional adotar: essa atenção era canalizada em organizar grupos de pessoas para enfrentar as condições adversas.

Atualmente, a gestão de organizações sem fins lucrativos, e mais especificamente de ONGs, é um tema divergente. Autores como Drucker (1994) em “Gestão de Organizações Sem Fins Lucrativos” defendem que as ONGs estão cada vez mais às voltas com instrumentos de planejamento e modelos de gestão vindas do mercado para, além de melhorar a eficácia de sua atuação, responder às exigências de entidades financiadoras de suas atividades. Isso acarreta danos à autonomia das ONGs, que se vêem na situação entre seguir com sua finalidade original ou seguir a filosofia e valores das entidades financiadoras, a fim de se manterem financiadas.

Por um outro lado, há outros autores como Meira e Rocha (2003) que defendem que as ONGs possuem racionalidades diferentes das de mercado e Estado e que, portanto, não caberia aplicar modelos de gestão à estas organizações com objetivos e estruturas tão diferentes entre si e entre mercado e Estado.

Em relação à autonomia das ONGs, em um documento que discute o marco legal das ONGs produzido em 1997 e apresentado em Seminário da FGV/SP por Jorge Durão, atual presidente da Associação Brasileira de ONGs (ABONG), a questão da autonomia das ONGs está relacionada à subordinação ou não destas em relação às políticas públicas. Neste documento fica claro o temor por uma legislação que as torne complemento do Estado, como uma organização terceirizada para realização de políticas públicas. Até hoje essa preocupação continua, como



demonstrado em documento produzido pela ABONG (2005), resultado de um seminário no Congresso Nacional a respeito do Marco Legal das ONGs.

Outro evento que declara essa preocupação foi um encontro chamado "Organizações Não-Governamentais: Solução ou Problema", realizado em 1995, cuja discussão constante era "que ao estabelecer parceria com o Estado, as organizações do terceiro setor acabem perdendo a autonomia". Neste encontro, o que se pensa sobre o que é uma instituição autônoma seria "aquela que define suas normas internas, seus objetivos e sua forma de atuação." (COELHO, 2000: 164), ou seja, uma instituição é autônoma se seus processos internos não sofrem influências externas diretas, sejam elas vindas do poder do Estado ou dos interesses de financiadores, como pode ser o caso de algumas ONGs.

As ONGs, sendo autônomas, não significam que estejam livres de controle. Uma das características destas organizações é a forma democrática de tomada de decisões. Seus associados participam das decisões, as executam e controlam uns aos outros para que o objetivo da organização seja alcançado com eficiência. Há, também, o controle feito pelas financiadoras das ONGs, que geralmente averiguam se as ONGs estão utilizando de maneira eficaz os recursos repassados. Esse último controle externo é um controle normativo, diferente do controle interno (MENDES, 1999).

Para finalizar, observou-se que o poder legislativo está em vias de estabelecer, através do projeto de lei nº. 3877 de 2004, mecanismos de controle sobre as ONGs e que a noção sobre estas presente no projeto de lei em questão originou-se das ONGs investigadas na CPI das ONGs. A noção que se tem de ONGs presente no projeto de lei, em comparação com a literatura acadêmica, é abrangente e, portanto, fará com que a referência para o controle do Estado não englobe apenas ONGs. Além disso, o significado de controle presente no projeto, aprovado por unanimidade de votos no Senado Federal e em tramitação na Câmara dos Deputados, não foi alterado desde o relatório final da CPI das ONGs, pois os mecanismos de controle – cadastro e prestação de contas – e a falta de detalhes sobre estes mecanismos ainda permanecem no projeto de lei nº. 3877 de 2004.

## 2. PROBLEMA DE PESQUISA

Até este momento foi exposto que a CPI das ONGs identificou problemas e elaborou soluções dentre as quais está o projeto de lei que trata do registro, fiscalização e controle das ONGs, que gozam de relativa autonomia organizacional e em relação ao Estado, e a implantação de mecanismos de controle sobre as ONGs está em processo de finalização na Câmara dos Deputados.

**Portanto, o significado de controle inerente ao projeto de lei, se transformada em lei, em tese poderá impor desafios à existência e gestão de ONGs. Decorre daí a relevância de se aprofundar o entendimento a respeito do significado de controle inerente ao projeto de lei, já aprovado por unanimidade de votos no Senado Federal e ainda em trâmite no Câmara dos Deputados.**

## 3. OBJETIVO GERAL

Analisar o significado de controle do Estado sobre as ONGs expresso no projeto de lei nº. 3877 de 2004 já aprovado no Senado Federal e em tramitação na Câmara dos Deputados.

### 3.1. Objetivos Específicos

- a) Analisar a noção de controle sobre ONGs, no relatório da CPI das ONGs, nas justificativas e debates a respeito do projeto de lei 3877/2004;
- b) Investigar e analisar os significados sobre controle existentes na literatura;
- c) Discutir as peculiaridades da gestão e autonomia das ONGs existentes em estudos recentes a respeito.

#### **4. JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA**

O projeto de lei, ao passar por todo o processo legislativo e se transformar em lei, se transformará em um comando legítimo e obrigatoriamente terá que ser obedecido (BOBBIO, 2004) e para que a lei se faça entendida, deve-se ir além das palavras escritas na lei e considerar qual é a intenção do legislador (ADRADE, 1963; DRUMOND, 2001). Portanto o estudo do significado de controle inerente ao projeto de lei é necessário, pois, dependendo dos resultados, as ONGs que fazem o controle social do Estado e que defendem a cidadania e os interesses sociais, tornando o Estado mais democrático, estas ONGs correm o risco de perder esta característica e conseqüentemente o poder de influência da sociedade como um todo sobre o Estado.

Além disso, o Estado e as ONGs possuem lógicas de gestão diferentes, inclusive entre as próprias ONGs e, ao se transformar o projeto de lei 3877/2004 em lei, as ONGs terão que adaptar sua gestão aos processos exigidos pela mesma, e o impacto que essa lei terá sobre a gestão das ONGs dependerá da noção de controle inerente ao projeto de lei.

Pela atualidade do assunto, que trata sobre o significado de controle do Estado sobre as ONGs a partir de um projeto de lei que ainda está em debate, e para o meio acadêmico, especialmente no estudo da aplicação de mecanismos de controle do Estado sobre ONGs, esta pesquisa se faz relevante.

#### **5. DELIMITAÇÃO DA PESQUISA**

O projeto de lei, em que a será estudado o significado de controle, foi aprovado no Senado Federal, devendo ainda tramitar e ser votado na Câmara dos Deputados, que poderá mantê-lo ou alterá-lo. Portanto a pesquisa será feita dentro do tempo em que o projeto tramitou e foi aprovado no Senado Federal.

O texto dos discursos e a justificativa sobre o projeto de lei em questão, ambos divulgados em diário oficial do Senado Federal, serão estudados. Não se pretende abordar o debate, mas sim, o significado de controle inerente ao projeto de lei, isto é, o significado de controle no processo de produção legislativa.

## 6. METODOLOGIA DE PESQUISA

Segundo a forma de estudo (BARROS e LEHFELD, 2000), esta pesquisa se caracteriza como descritiva, uma vez que não há interferência do pesquisador e se pretende descrever um fenômeno que, no caso desta pesquisa, está implícito no problema.

A fim de alcançar uma compreensão global dos fenômenos, serão consideradas as observações de Chizzotti (1995) a respeito da atitude do pesquisador: deve-se “despojar-se de preconceitos, predisposições para assumir uma atitude aberta a todas as manifestações que observa, sem adiantar explicações nem conduzir-se pelas aparências imediatas” (CHIZZOTTI, 1995: 82).

A pesquisa documental, um dos tipos de pesquisa descritiva segundo a forma de estudo citada por Barros e Lehfelld (2000), será utilizada. No caso da pesquisa em questão a investigação se dará em relação ao significado de controle sobre ONGs que está inerente ao projeto de lei 3877/2004.

Chizzotti (1995: 109) define documentação como “(...) toda informação sistemática, comunicada de forma oral, escrita, visual ou gestual, frisada em um suporte material, como fonte durável de comunicação”. As publicações no Diário Oficial a respeito dos debates e discursos ocorridos no âmbito do Senado Federal que objetivam a discussão do projeto de lei serão utilizados como documentação e fontes primárias nesta pesquisa.

Baseado em Dencker e Via (2002), o método utilizado na pesquisa é o de observação documental, onde uma comunicação escrita é sistematicamente e controladamente observada sem partir de pré-conceitos e a técnica é a de análise de conteúdo, que permite a aquisição de informações sem auxílio de grupos ou pessoas. Enquanto o método orienta a seleção dos procedimentos de pesquisa a serem seguidos pelo pesquisador, a técnica se refere aos procedimentos concretos utilizados para coletar dados e informações necessárias para investigar o problema da pesquisa.

De acordo com os tipos de análise de conteúdo apresentados por Freitas, Cunha e Moscarola (1996), esta pesquisa se caracteriza como de exploração, buscando-se o significado de controle inerente no projeto de lei 3877/2004 e qualitativa, comparando as variáveis e características do termo controle com o seu significado nos pronunciamentos e debates dos Senadores.

A análise de conteúdo é um procedimento realizado a partir de uma mensagem verbal - oral ou escrita -, gestual, silenciosa, figurativa, documental ou provocada diretamente (FRANCO, 2003). No caso desta pesquisa, os discursos analisados são classificados em mensagens verbais orais – os discursos e debates transcritos – e em mensagens documentais – a justificativa do projeto de lei – divulgados em diário oficial do Senado Federal.

Como vantagens da análise de discurso, Bauer e Gaskell (2000: 212) afirmam que “ela é sistemática e pública”; usa “dados brutos que ocorrem naturalmente” e “oferece um conjunto de procedimentos maduros e bem documentados”.

Na fala, que no caso desta pesquisa acontece através dos discursos dos Senadores, estão envolvidos a mensagem e quatro elementos conexos à ela: o emissor, o receptor, o tema da mensagem e o código utilizado (JAKOBSON, 2003). Este código combina o significante com o significado, que é uma representação psíquica de algo, gerando o signo (BARTHES, 2001) e, devido aos modelos lexicais e morfológicos existentes, tem significado para o receptor. Ao falar, o emissor seleciona palavras, combinando-as em frases e, depois, combina as frases em enunciados, baseado no sistema sintático da língua falada. Entretanto a escolha do que e como falar é feita a partir do repertório de palavras que o emissor e receptor possuem em comum, isto é, um código em comum.

Ao serem feitas estas observações, procura-se fazer entender o significado buscado da palavra controle inerente ao projeto de lei nº. 3877/2004, que é o objeto de estudo desta pesquisa.

As condições contextuais nas quais os emissores estão inseridos são relevantes para a análise de conteúdo. No caso da pesquisa em questão, o contexto de produção da lei pelos legisladores é discutido no marco teórico, em que, sinteticamente, é explicado que os legisladores são os representantes do povo e a eles é cabido o poder de criar, discutir e aprovar leis que devem ser obrigatoriamente cumpridas através do poder de soberania do Estado e, além disso, antes de se tornarem leis, elas devem passar por um processo de reflexão, debates e amadurecimento.

As etapas de pesquisa, baseadas em Freitas, Cunha e Moscarola (1996), Cappelle, Melo e Gonçalves (2003) e Bardin (2000) foram:

### 1ª Etapa – Pré-análise.

Os pronunciamentos, discursos e justificativas divulgados em diário oficial do Senado Federal a respeito de ONGs no período de Fevereiro de 2003 à Julho de 2004 foram lidos através de uma leitura flutuante. Nesta leitura inicial, é estabelecido um primeiro contato com os documentos a serem analisados para conhecer os textos e as mensagens, deixar-se levar por impressões, representações, emoções, conhecimentos e expectativas (FRANCO, 2003).

Logo após, foram selecionados aqueles documentos que se referiam aos problemas e características desses problemas em relação às ONGs, tendo o projeto de lei 3877/2004 como solução. Esses documentos foram selecionados tendo em mente as regras sugeridas por Franco (2003), ou seja, foram utilizadas as regras da exaustão e da homogeneidade ao se buscar todos os discursos registrados em diário oficial do Senado Federal de Fevereiro de 2003, quando o projeto de lei nº. 7 de 2003 foi apresentado no plenário do Senado Federal, até Julho de 2004, quando o projeto foi aprovado no Senado Federal e passou a ser referido como projeto de lei nº. 3877 de 2004; todos os discursos desse período e que se referiam às ONGs, ao controle das mesmas e ao projeto de lei nº. 7 de 2003 foram selecionados.

### 2ª Etapa – Codificação

A codificação corresponde ao processo que transforma os dados brutos em uma representação do conteúdo ou expressão que esclareça as características do texto (BARDIN, 2000).

Após a definição dos objetivos da pesquisa, o levantamento do marco teórico e o conhecimento do tipo de material a ser analisado, foi necessário selecionar a unidade de registro como base para a categorização. Dentre as unidades propostas por Bardin (2000), será utilizada a temática, que se caracteriza por ser uma asserção sobre determinado tema. O tema em questão é o significado de controle.

Precisou-se, também, definir a unidade de contexto, que deve ser tratada como a unidade básica para que se compreenda a codificação da unidade de registro. Esta unidade de contexto são os parágrafos e frases que se referiam aos

problemas envolvendo ONGs e ao projeto de lei como solução para esses problemas.

Os documentos foram numerados pela ordem cronológica crescente e, depois de cada seleção baseada na unidade de análise, escrevia-se a interpretação do problema levando em consideração as unidades de registro e contexto, a fim de evitar que haja interpretações errôneas quanto à intenção do autor do discurso com o sentido do problema.

### 3ª Etapa – Escolha das categorias de análise

Todos os problemas levantados e foram agrupados em categorias.

A categorização “é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação seguida de um reagrupamento baseado em analogias, a partir de critérios definidos” (FRANCO, 2003: 51).

Procurou-se elaborar as categorias evitando categorias muito detalhadas e numerosas, reproduzindo quase o texto todo, categorias muito superficiais, que não incluam o conteúdo latente, e categorias que não distinguem os elementos na reagrupação. Baseado em Freitas, Cunha e Moscarola (1996), foram observados os critérios de exaustividade, exclusividade, objetividade e pertinência para selecionar os elementos dos documentos que seriam analisados. Através do critério de exaustividade, todos os textos foram percorridos, pelo critério de exclusividade, os problemas foram pensados para não pertencer a diversas categorias, no critério de objetividade, as categorias foram escolhidas para serem claras e permitirem outros analistas a usarem, e, finalmente, no critério de pertinência, as categorias foram escolhidas procurando obedecer ao objetivo da pesquisa.

As categorias escolhidas foram “o controle das ONGs como solução” e “a autonomia das ONGs como problema”.

### 4ª Etapa – Inferências

Em posse dos dados obtidos através da codificação e categorização, foram propostas inferências, levando em conta as dimensões teóricas da literatura acadêmica e as interpretações inferidas dos documentos.

A produção de inferências a respeito de elementos do processo de comunicação de maneira lógica é uma importante finalidade da análise de conteúdo. A inferência, de acordo com Franco (2003), é o procedimento intermediário entre a descrição e a interpretação do texto que permite a passagem explícita e controlada de um para outro. Dentre os elementos do processo de comunicação – emissor, codificação, mensagem e o receptor – classificados por Franco (2003), a inferência será feita do conteúdo manifesto nos documentos analisados, ou seja, da mensagem.

#### 5ª Etapa – Conclusão e Sugestões

A finalidade da conclusão é “ressaltar o alcance e as conseqüências dos resultados obtidos, bem como indicar o que pode ser feito para torná-los mais significativos” (GIL, 1999: 189).

Nesta etapa, as conclusões foram derivadas naturalmente da análise dos dados, contribuindo para o debate a respeito do controle das ONGs pelo Estado.



## 7. MARCO TEÓRICO

Uma vez que se está pesquisando o significado de controle sobre as ONGs presente do projeto de lei nº. 3877 de 2004, elaborou-se o marco teórico com a intenção de levantar o estado da arte a respeito: da construção da legitimidade das leis a partir do sistema político e organizacional do Estado; das dimensões organizacionais, políticas e de gestão das ONGs; dos diferentes significados de controle; da informação no contexto de controle e sua relação com os instrumentos de controle – cadastro e prestação de contas; e, por último, das aplicações práticas destes instrumentos de controle.

### 7.1. A Construção da Legitimidade das Leis a Partir do Sistema Político e Organizacional do Estado

Através das teorias existentes a respeito de República e Democracia, pretende-se aprofundar a legitimidade e organização em que o Estado se baseia e o processo legislativo.

De acordo com Ataliba (1998), República:

(...) é o regime político em que os exercentes de funções políticas (executivas e legislativas) representam o povo e decidem em seu nome, fazendo-o com responsabilidade, eletivamente e mediante mandatos renováveis periodicamente (ATALIBA, 1998: IX).

Para Vieira (2001) assinala as características principais da República, ou *res publica* no latim, que são a representatividade, resultado da eletividade, a transitoriedade e a responsabilidade. Para o autor, a idéia de mandato na república é o centro de toda a construção jurídica.

Lafer (1989) argumenta que República denota, em um amplo sentido, comunidade política organizada. Resumidamente, este autor aponta elementos do conceito de república no Brasil:

(i) a ênfase no bem público, que não se confunde com o interesse dos particulares; (ii) a importância do papel do direito para impedir a violência e o arbítrio; (iii) as virtudes cívicas de cidadania, necessárias para aperfeiçoar a convivência coletiva, voltada para a utilidade comum que tem como um de seus ingredientes o tema da educação publicação alcance de todos; e (iv), o princípio federalista como fórmula capaz de conciliar o tamanho com a

proximidade, tanto no plano interno quanto no plano internacional (LAFER, 1989: 9).

As características da República são: a eletividade, que se caracteriza pela representação do povo; a periodicidade, que permite a alternância de poder e a fidelidade aos mandatos, ou seja, caso os mandatários, ou representantes eleitos, não cumpram com seus mandatos, ou rumos desejados pelo povo, não são reeleitos; e a responsabilidade, que, nas palavras de Ataliba (1998: IX), "é o penhor da idoneidade da representação popular". Neste último caso, o povo é quem censura os mandatários através da fiscalização e de seus atos e prestação de contas.

Ainda segundo o autor, a tripartição de poder é uma das formas de assegurar o regime republicano representativo através da responsabilidade e igualdade - ou isonomia jurídica - diante do poder do Estado, mas politicamente, o Legislativo, através da produção legislativa, se sobressai sobre o Executivo e o Judiciário, que são obedientes às prescrições estabelecidas pelo Legislativo. Mesmo assim, na perspectiva jurídica, os órgãos são subordinados às leis e não ao seu produtor.

O Poder Legislativo brasileiro é responsável principal pela elaboração de leis reguladoras da vida pública e das ações do Poder Executivo, aprova as contas do Poder Executivo e, quando julga, tem o poder de juiz. Além disso, é o fiscal principal dos recursos públicos (LIMA, 1997). Estas leis reguladoras ou regras jurídicas, que são as bases para os comportamentos regulados, vêm de aspirações e idéias desejadas pelas correntes da sociedade, que mais tarde são transformadas em projetos (Ataliba, 1998).

Quanto à democracia, Vieira (2001) a define como a "forma pela qual o poder (cuja suprema manifestação está em fazer leis) é exercido pelo povo ou por seus representantes eleitos" (DERZI. 1999 apud VIEIRA, 2001: 10). E é na produção legislativa que a participação popular se realiza. Vieira (2001) ainda afirma que baseado no princípio da legalidade, as decisões democráticas são realizadas originariamente pelo povo, via representação política sobre a elaboração legislativa, mas argumenta que tanto a Democracia, quanto a República não estão nem perto da maturidade: ambas estão longe de chegar aos seus ideais.

Dando continuidade ao aprofundamento da legitimidade do processo legislativo, a função legislativa e o poder das leis que emanam desta função serão discutidos.

De acordo com Lima (1997), o processo legislativo inicia-se com a apresentação do projeto de algum ato legislativo, desenvolvendo-se com a tramitação deste projeto pelas comissões específicas, recebendo parecer, podendo sofrer emendas e finalizando na decisão do Plenário, que pode discutir emendas e concluir aprovando ou rejeitando o projeto.

A Lei, que é o resultado final do projeto de lei, passa por um confronto intenso entre forças parlamentares que às vezes estão alinhadas, às vezes se divergem, às vezes estão misturadas, dentro de um ambiente de discursos heterogêneos, isto é, de acordo com Castro (1998), a opinião, diálogo, divergência e acordo são partes do processo legislativo.

Assim que aprovada, a Lei obrigatoriamente deve ser cumprida, pois, de acordo com Bobbio (2004) toda norma jurídica é uma proposição prescritiva, ou seja, é um comando, um imperativo, cujo não cumprimento é sancionado. Neste sentido, proposição pode ser descrita como "um conjunto de palavras que possuem um significado em sua unidade" (idem, 2004: 73).

De acordo o autor, pode-se classificar as proposições de várias formas. As normas jurídicas, em específico, são um comando, pois sua função é "influir sobre o comportamento alheio para modificá-lo" (idem, 2004: 75), e cuja função gramatical é imperativa. Já quanto à função das proposições, as normas jurídicas são prescrições, pois, da mesma maneira que um comando, a prescrição pretende modificar o comportamento de outrem, no sentido de que o destinatário a execute, não havendo possibilidade de validar a execução como verdadeiro ou falso, ou seja, uma informação é verdadeira ou falsa, um comando não está sujeito ao mesmo critério.

A norma, que impõe juridicamente um dever-ser, exprime e legitima as intenções ocultas ou explícitas do grupo social que as elabora e aplica, denotando certas relações de poder. É por esta razão que Fleury (2004) argumenta que o Direito é uma forma de comunicação social e de dominação.

A norma jurídica estabelece uma relação entre dois sujeitos, um ativo, em posse de um direito, e o outro passivo, atribuído a um dever. Esta relação jurídica somente existe se for regulada por uma norma jurídica.

A classificação das normas jurídicas pode ser especificada ainda mais em imperativas heterônomas, ou seja, "quem elabora a norma e quem a executa são pessoas diversas" (BOBBIO 2004: 89), e hipotéticas, já que a norma jurídica prescreve uma ação condicionada para se atingir a algum fim.

No Brasil, o poder de se criar e alterar normas jurídicas cabe ao Congresso Nacional, que é bicameral, composto pelo Senado e a Câmara dos Deputados. Cada um possui as seguintes instâncias: Mesa Diretora, com funções administrativas sobre o funcionamento da casa; as Comissões, podendo ser permanentes ou temporárias, com o poder de discutir projetos de lei; e o Plenário, considerado a instância máxima e soberana de decisões do legislativo (LIMA, 1997).

Os Senadores e Deputados são legitimados pelo povo através das eleições, ou seja, são os representantes do povo, como é instituído no parágrafo único do artigo primeiro da Constituição Federal de 1988: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos desta Constituição". É daí que vem a legitimidade dos representantes do povo para se aprovar e se fazer cumprir uma lei, ou seja, participar do processo legislativo.

O processo legislativo pode ser dividido em processo legislativo externo, que é aquele disciplinado pela Constituição, e o processo legislativo interno, que se refere aos processos e métodos adotados para a tomada de decisão legislativa (BRASIL, 2002).

Assim, a iniciativa, discussão, votação, sanção, promulgação e publicação são consideradas as fases do processo legislativo externo (FERRARI FILHO, 2001).

Em relação à fase de discussão, cada Casa Legislativa – Senado e Câmara dos Deputados – possui regimento próprio tratando do assunto e, após o projeto de lei ser aprovado em uma casa, ele será revisto pela outra em um só turno de discussão e votação, sem tempo prefixado para deliberação.

A decisão, efetivada através da votação e após discussão nas comissões e os debates do plenário, é tomada pela maioria simples dos votos no caso de Lei ordinária, ou seja, a maioria dos membros presentes, desde que presente a maioria absoluta de seus membros, que seria 253 Deputados na Câmara dos Deputados e 42 Senadores no Senado Federal.

A Sanção acontece quando o Presidente da República manifesta sua concordância com o projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo e o ato de negar

a sanção do projeto de lei pelo Presidente da República à conversão em lei seria caracterizado como Veto.

A promulgação e publicação constituem as fases finais e essenciais do processo legislativo: a promulgação comprova a existência da lei, indicando que é válida e reconhecendo os fatos e atos geradores da lei; e a publicação dá ciência aos destinatários da promulgação da lei, que, no plano federal, significa publicação no Diário Oficial da União.

No processo legislativo interno, os atores legislativos não agem de forma planejada ou previsível, pois a atividade legislativa não constitui um sistema linear e unidimensional, ao invés, os interesses diferenciados e as relações de força no campo político é o que formam a atividade legislativa. Apesar disso, é possível planejar a produção legislativa (HILL, 1982 apud BRASIL, 2002).

Delley (2004) argumenta que a lei, no processo legislativo interno, antes que seja redigida, ela é pensada através de um procedimento metódico para que ela seja eficaz. O procedimento proposto por este autor se aplica às legislações finalizáveis, ou seja, aquelas que possuem início meio e fim, mas é adaptável às legislações condicionantes, àquelas que são normas gerais, abstratas, e impessoais, sem prazo certo de vigência e de resultados. As fases desse procedimento metódico estão divididas em: definição do problema; determinação de objetivos; estabelecimento de cenários alternativos; escolha de soluções; avaliação prospectiva; execução; e avaliação retrospectiva.

Outra proposta de processo legislativo interno vem do Manual da Presidência da República (BRASIL, 2002), que, em essência, apresenta proposta semelhante à de Delley (2004).

O impulso da criação da lei origina-se de demandas como moções, postulados, resoluções, discussão nos órgãos de opinião pública, reivindicações populares veiculadas pela mídia, grupos de pressão, partidos políticos, e propostas formuladas por associações, órgãos de classe, sindicatos, igreja, etc. (BRASIL, 2002, DELLEY, 2004).

Antes de definir o problema e sua solução, o legislador deve analisar a situação, se perguntado que razões o fazem agir para legislar aquela matéria específica, sem ignorar as demandas que lhe são dirigidas e tendo uma idéia própria a respeito do problema. (DELLEY, 2004). O legislador deve ter um conhecimento suficiente e preciso da situação para saber o impacto da intervenção legislativa

sobre a realidade. Podem ser levados em consideração: os fatos relevantes, como apontar distorções existentes e suas causas; o exame integral do complexo normativo, isto é, a análise de julgados, pareceres, críticas doutrinárias, entre outros; e o levantamento de dados sobre a questão, ou seja, audiência de entidades representativas e dos atingidos ou afetados pelo problema, etc (HILL, 1982 apud BRASIL, 2002).

Quanto à apreciação do problema, aponta Delley (2004), podem haver erros referentes ao valor e aos fatos de forma que haja uma preocupação com um problema falso, isto é, ou os fatos levados em consideração não existem, ou não lhes são dados à devida gravidade de preocupação. Então para definir o problema, é necessário analisar a consistência, a existência e gravidade dos fatos, cujo resultado demandará ou não uma intervenção legislativa. Essas ponderações facilitarão a escolha do mecanismo de ação mais eficaz para uma posterior avaliação legislativa entre as realidades antes e depois da legislação.

O autor ainda menciona o caso em que o problema, cuja solução é demandada, se encontra em um campo em que existem uma ou mais leis a respeito. As causas desse tipo de problema podem ser várias e dentre elas, destacam-se: lacunas na aplicação da lei, podendo ser mal elaborada ou negligenciada; meios escolhidos inadequados para resolver o problema; imprecisão na definição do problema; e evolução do problema no tempo.

Algumas vezes, há declarações do governo paralelas à lei que desmascaram os alvos visados, outras vezes os objetivos políticos são definidos em um programa político. Há também os casos em que quando se consulta os mecanismos de avaliação da lei, percebe-se o real objetivo (DELLEY, 2004).

O regimento interno das casas legislativas foi criado para estabelecer regras de convivência entre posições políticas diversas, assegurando participação de todos nos debates justamente para que se prevaleçam os melhores argumentos (*idem*, 2004).

Ainda que não prevaleçam no final, diversos argumentos devem ser levados em consideração, inclusive os da minoria, que deve ter condições mínimas para expor suas considerações, de acordo com o princípio de proteção da minoria, "na tentativa de demover a maioria ou sensibilizar a opinião pública" (RIBEIRO, 2004: 175).

De acordo com o princípio da publicidade, o Congresso tem o dever de ser transparente e de possibilitar à sociedade o total acesso aos debates e deliberações, possibilitando o conhecimento das proposições em tramitação e os argumentos pró e contra (*idem*, 2004).

Delley (2004) observa que muitas vezes os legisladores reagem a uma situação de fato julgada inaceitável e negligenciam um esforço maior para definir os objetivos e fins de uma lei num processo legislativo. Alguns fins elaborados são inconsistentes justamente para que a maioria entre em comum acordo, isto é, elaborar fins genéricos favorece a adesão da maioria, mascarando as divergências. Além disso:

A avaliação emocional dos problemas, a crítica generalizada e, às vezes, irrefletida sobre o estado de coisas dominante acabam por permitir que predominem as soluções negativistas, que têm, fundamentalmente, por escopo suprimir a situação questionada sem contemplar, de forma detida e racional, outras possíveis alternativas ou as causas determinantes desse estado de coisas negativo. Outras vezes deixa-se orientar por sentimento inverso, buscando, pura e simplesmente, a preservação do *status quo* (BRASIL, 2002: 88).

Para a aplicação de leis, o legislador pode escolher diversos mecanismos, como: obrigação ou restrição, incentivo, persuasão e acordo. Segundo o modo de funcionamento, Delley (2004) aponta que as prescrições ainda são o meio mais utilizado pelo Estado, embora gerem um alto custo de controle, pois impõem comportamentos não obtidos espontaneamente. É necessário um nível mínimo de adesão por parte dos destinatários à prescrição para que os destinatários não tentem desenvolver estratégias de escape ao cumprimento da prescrição.

A avaliação prospectiva, um outro estágio do processo legislativo interno sugerido por Delley (2004), se propõe a levar em consideração, de maneira geral, além dos efeitos almejados, o impacto previsível as escolhas mais apropriadas de instrumentos de aplicação da legislação, ou seja, "o conjunto dos efeitos possíveis sobre os destinatários diretos e os demais públicos atingidos" (DELLEY, 2004: 139).

Essa avaliação prospectiva é distinguida pelo autor em métodos de análise ou métodos de teste. A primeira é aplicada a um conjunto de medidas para descobrir aspectos específicos de um projeto legislativo, de acordo com critérios determinados. Já o segundo projeta um comportamento futuro dos resultados do projeto como se estivesse em vigor.

Após a edição da lei, o legislador está obrigado a atualizar e adequar a norma permanentemente, isto é, realizar uma avaliação retrospectiva (DELLEY, 2004), conhecida também como controle de resultados (BRASIL, 2002).

No processo de produção legislativa, os fenômenos comunicativos, cujas unidades básicas são o signo, o objeto, o emissor, o receptor e o contexto, estão presentes, pois a ação comunicativa visa produzir um entendimento, que leva à compreensão do significado de cada mensagem (SOARES, 2004).

O signo normativo é arbitrário, pois determina o sentido, cria seus próprios signos e usa a força do Estado para persuadir (SOARES, 2004), mas a coerção por si só não sustenta a adesão às normas pelos destinatários. Para isto acontecer, a norma precisa ser pensada como uma ação comunicativa e ser usado certo grau de persuasão para convencer os destinatários, pois as normas são influenciadas pelas aspirações e necessidades sociais, mas resultam em mudanças na sociedade. A adesão às normas é garantida pelas representações sociais que expressam os valores e interesses de seu tempo e o seu conhecimento pela sociedade através da tradição, usos, costumes e consenso em torno de valores, interesses, necessidades de uma vida digna, ou seja, "o Direito se justifica para atender a fins que não podem ser incompatíveis com a dignidade da pessoa humana" (SOARES, 2004: 105).

Ao propor o conteúdo de uma norma, o emissor se baseia em vários campos semânticos para alcançar o máximo de aproveitamento da experiência social com o objetivo do senso comum. Esta experiência, construída através da história e biografia do emissor, é formada pelas experiências retidas da experiência total individual e da sociedade transmitida de geração em geração e será usada como senso comum da vida cotidiana (SOARES, 2004).

Na tomada de decisões legislativas, Soares (2004) considera que acesso, capacidade crítica e informação são necessários para realizá-la livremente. Quanto à informação, ela "é capaz de atuar no sujeito alterando a sua interpretação da realidade" (SOARES, 2004: 118), ou seja, a informação traz possibilidades de escolha para quem participa do processo legislativo e alimenta a opinião pública.

Para a formação da opinião pública, no sentido de opinião daquilo que é público, é relevante o direito de informar e ser informado livremente, principalmente através dos meios de comunicação em massa em geral. Sá (2005) observa que há quem acredite que os meios de comunicação participam de espaços políticos destinados à partidos políticos e, conseqüentemente, ao legislativo, pois estão em



contato com os cidadãos e a sociedade com maior velocidade e mais intensidade que o legislativo. Os meios de comunicação devem se proteger para que não se enganem, a partir da garantia de que a informação que se está transmitido não é intencionalmente incorreta, mas devem estar protegidas para que possam se enganar enquanto que a lei é submetida a um rigoroso processo de verificação a fim de se evitar erros e de que seja legítima. A partir este entendimento, a opinião pública deve ser expressa de maneira direta, com diversidade para que isto seja interpretado pelo legislativo e transformado em lei, ou seja, os meios de comunicação têm a função de "permitir com que essa opinião pública seja ouvida e considerada da forma mais completa possível" (SA, 2005: 25). A função legislativa e a dos meios de comunicação são complementares.

Resumidamente, o processo de produção de leis é legitimado pelos representantes eleitos pela e para a vontade do povo num sistema republicano-democrático de governo. Até o projeto de lei se transformar em lei e ser obrigatoriamente obedecido, ele passa por discussões e debates entre os representantes – que também são os legisladores – em que todos os pontos de vista são esgotados e todos os aspectos positivos e negativos são pensados, levando-se em consideração informações a respeito da opinião pública que geralmente são veiculadas através dos meios de comunicação em massa.

## **7.2. Dimensões Organizacionais, Políticas, e Gerenciais de ONGs**

As características das ONGs podem ser descritas através de dimensões organizacionais, políticas e gerenciais. Nas dimensões organizacionais, foca-se o conceito de autonomia e como este conceito se aplica às ONGs. Complementando as características organizacionais das ONGs através da descrição de sua autonomia, a dimensão política baseia-se nas filosofias da autogestão. Por fim, as formas substantivas e prescritivas de gestão constituem a dimensão gerencial.

A autonomia, de acordo com Heintze (1998), está sempre relacionada às circunstâncias de cada caso e, por isso, não pode ter uma definição geral. O termo autonomia parece ser um termo bastante flexível e capaz de aumentar em vastas relações sociais e legais (SUKSI, 1998).

Heintze (1998) afirma que atualmente o termo é usado filosofia, ciências naturais, e direito e política. Para o primeiro, filosofia, autonomia é "o poder do ser

humano de autodeterminação baseada na vontade racional do indivíduo" (HEINTZE, 1998: 8), em ciências naturais, o conceito significa independência orgânica e em direito e política, autonomia tem diversos significados.

Pela etimologia, a palavra autonomia, no grego, significa lei própria (ANDRADE, LONGO e PASSOS, 2000). Complementando a análise etimológica, Almeida Júnior (1960) explica que autonomia está relacionada a uma idéia de próprio (*auto*) e de lei, regra ou direção (*nomos*), ou seja, este termo expressa a idéia de direção própria daquilo que é próprio. Entretanto, esse próprio pode ser absoluto ou relativo, ou seja, próprio relativo a outro.

Lalande (1996) também sugere que a autonomia é a condição de um indivíduo ou de um grupo de determinar eles mesmos a lei na qual estão submetidos e numa visão sociológica, a autonomia é o poder de um grupo, principalmente político de se organizar e administrar por si próprio, sob certas condições e limites, pois, sem isto, a autonomia seria soberania.

Com relação à soberania, Siraque (2004) também chama a atenção para não a confundir com autonomia, pois a soberania é a "submissão de todos os sujeitos ao Estado de direito" (SENADO FEDERAL, 2002). Entretanto, Heintze (1998), ao estudar a autonomia a nível de Estado, argumenta que a soberania é o limite da autonomia.

Panceri (2001: 200) entende autonomia como o ato de "governar-se a si mesmo, escolher como proceder, ter liberdade e independência intelectual, definindo sua forma de atuação".

Moura (1999) procura definir autonomia contrastando-a com heteronomia, argumentando que assim a autonomia é vista como independência ou isolamento, onde o indivíduo assume o controle completo em oposição ao controle exercido por outros, mas o autor alerta que esta concepção não corresponde ao significado verdadeiro de autonomia, apontando que os seres humanos são interdependentes.

Com relação a essa interdependência, Barroso (1996 apud MOURA, 1999) argumenta:

A autonomia é um conceito relacional (somos sempre autônomos de alguém ou de alguma coisa) pelo que a sua ação se exerce sempre num contexto de interdependência e num sistema de relações. A autonomia é também um conceito que exprime um certo grau de relatividade: somos mais, ou menos, autônomos; podemos ser autônomos em relação a umas coisas e não o ser em relação a outras. A autonomia é, por isso, uma maneira de gerir,

orientar, as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se encontram no seu meio biológico ou social, de acordo com as suas próprias leis (BARROSO, 1996:17).

Hintze (1998) divide a tipologia de autonomia entre territorial e não territorial. O primeiro está mais relacionado à forma de proteção de um grupo que vive em uma área geográfica bem delimitada e nessa área, esse grupo é a maioria. Além disso autonomia territorial também está associada à soberania de uma nação. Já em autonomia não territorial, o autor distingue outras três subtipologias que se sobrepõem e que não são possíveis de serem distinguidas claramente: autonomia cultural, pessoal e funcional.

A autonomia cultural está relacionada ao autogoverno de assuntos culturais por um grupo, incluindo questões de identidade tais como linguagem, educação e assim por diante. Os casos nos quais não há áreas separadas de assentamento de um grupo étnico são pertencentes ao campo de autonomia pessoal, geralmente cedida pelo Estado a este grupo, embora não haja um limite bem delineado entre a autonomia pessoal e cultural.

Ao transferir algumas funções e direitos do Estado a organizações privadas de uma minoria, está-se lidando com a autonomia funcional. Esse tipo de autonomia requer que a organização possua suporte financeiro e organizada coletivamente, sem a influência do Estado.

De acordo com Guimarães e Silva (2000) o conceito de autonomia está relacionado com liberdade de ação de forma relacional.

Autonomia é um conceito que envolve a liberdade de ação de uma pessoa física ou jurídica, porém, de forma relacional (...).Essa autonomia pode ser medida pelo grau com que as decisões sobre os objetivos, atividades, planos e programas de trabalho da organização, isso é, sobre o quê fazer e como fazer, são tomadas sem necessidade de consulta a agentes externos. (GUIMARÃES E SILVA, 2000: 3)

Ao tratar de autonomia na dimensão sócio-organizacional, Barroso (1995 apud MOURA, 1999) afirma que "a autonomia consiste no jogo de dependências e interdependências que uma organização estabelece com o seu meio e que definem sua identidade" (1995:3).

Rouanet (1992) define autonomia como um bloco integrado de autonomia cultural, material e política ao remontar o pensamento iluminista. O autor usa dessa

integração para explicar que talvez a falta de unidade das três dimensões da autonomia pode ter descarrilado certos processos.

Em vez do conceito integral de autonomia, quem sabe se o erro histórico de certas sociedades não está justamente em ter desmembrado esta construção de autonomies solidárias? Quem sabe se o erro histórico das sociedades liberais não está em ter privilegiado apenas a autonomia política, esquecendo a autonomia econômica? Quem sabe se o erro histórico das sociedades socialistas não está em ter colocado uma ênfase quase exclusiva sobre a criação das condições da autonomia material, esquecendo a autonomia política? Quem sabe se a falência relativa das duas sociedades não está no fato de que ambas esqueceram a autonomia intelectual? No caso das sociedades capitalistas, através do processo de ideologização e de falsa consciência e, no caso das sociedades do socialismo burocrático, através da tutela direta do pensamento por parte dos aparelhos de Estado (ROUANET, 1992: 24)?

De acordo com Lapidoth (1993 apud HEINTZE, 1998) há quatro "conceitos deste conceito" de autonomia no direito:

a) como o direito de agir em discrição em alguns assuntos; b) como o sinônimo de independência; c) como um sinônimo de descentralização; e d) como poderes exclusivos da legislação, administração e adjudicação em áreas específicas de uma entidade autônoma (LAPIDOTH, 1993 apud HEINTZE, 1998: 7).

Com relação à autonomia organizacional, Fox e Hernández (1989: 9) argumentam que é uma autonomia de ação:

Autonomia organizacional é relativamente inerente, se referindo ao controle de um grupo sobre o estabelecimento de seus próprios objetivos e tomando suas próprias decisões sem dominação externa, se de governos, partidos políticos, grupos religiosos ou agências de desenvolvimento. (tradução própria)

Macedo (1991 apud MOURA, 1999) comenta que, numa organização, a autonomia pressupõe auto-organização, ou seja, "ao auto-organizarem-se, isto é, ao estruturar-se na realização de objetivos que define o sistema, diferencia-se de outros sistemas com quem está em inter-relação, criando a sua própria identidade. É um sistema autônomo" (MACEDO, 1991: 131). Baseado nesta afirmação, a autonomia pressupõe que a organização seja capaz de se identificar, e então, se diferenciar dos outros. Entretanto, é na capacidade de inter-relação com os outros que a capacidade de diferenciação é possível. "Quanto mais são as trocas de energia, informação e matéria que um sistema estabelece com o 'meio', maior é a sua

riqueza, a sua complexidade, as possibilidades de construção da autonomia" (MACEDO, 1991: 132).

Smith e Lipsky (1993 apud PEDLOWSKI, 1997) dizem que um componente da autonomia organizacional é a autonomia econômica. Pedlowski (1997: 49) abre uma ressalva sobre a dependência em recursos externos de fundos: "Neste caso, dependência de fontes externas de financiamento podem comprometer a autonomia operacional de uma dada organização" (tradução própria).

Em uma abordagem organizacional sistêmica, Serva (1992: 29), define autonomia como "uma atitude que consiste em definir um sistema [...] por seus comportamentos próprios, com o objetivo de dar conta de sua identidade". Quando o ambiente externo afeta o sistema, este origina novos comportamentos próprios. A autonomia nunca é absoluta e seu relacionamento com a dependência em um sistema é a de não exclusão, já que o sistema depende em parte do ambiente. Este conceito de autonomia parte de uma análise racionalismos funcionais e substantivos empregados por autores da teoria dos sistemas complexos. De acordo com Serva, os ambientes organizacionais estão cercados de incertezas, complexidade e ambigüidade e que isto geraria uma constante reorganização dos processos. Daí a dificuldade em se implementar modelos burocráticos de gestão que, por definição, são atrelados às normas organizacionais pré-estabelecidas.

Em princípio, segundo Heintze (1998), a autonomia é considerada como autogoverno interno autorizado a uma região ou grupo de pessoas, embora reconheçam que estão parcialmente independentes da influência do governo nacional ou central. Ainda segundo o autor, a principal forma de se determinar essa independência é através do nível de independência atual e formal gozada pela entidade autônoma em seu processo de tomada de decisões políticas. O termo autogoverno é algumas vezes utilizado ao invés de autonomia, como no linguajar político e jurídico (HEINTZE, 1998).

Para Bobbio, Matteucci e Pasquino (2002; 88), a definição de autonomia está relacionada à "centralização e descentralização" e "autogoverno". Os princípios de descentralização administrativa e autonomia decisória coletiva e reestruturação do sistema político são o que aproximam o termo autogoverno do termo autogestão, mas, de acordo com os autores, enquanto o autogoverno abrange a organização político-territorial, isto é, o Estado, a autogestão está relacionada ao conjunto de atividades de uma organização coletiva, além do que, a noção de gestão envolve

apenas a administração, desconsiderando o caráter político e centralizador do Estado.

Autonomia também pode ser política ou frente ao estado (MENDES, 1999; LANDIM, 2002). Este conceito está muito relacionado aos movimentos sociais e mais especificamente à ONG, já que esta procura influenciar as políticas públicas a favor dos ideais sociais das quais ela defende.

Observa-se, pelas referências citadas, que o conceito de autonomia é relativa à organização, objetivos, direção, tomada de decisão, controle, ação, vontade, e lei próprios e independência em relação a alguém ou alguma coisa. Sua característica é a de não ser total, ou seja, ela é, ao máximo, interdependente.

A autonomia encontrada em literatura referente às ONGs está relacionada, principalmente, à autonomia organizacional, financeira e política.

Analisando as ONGs sob a ótica da autonomia econômica, um exemplo é dado por Fernandes (1994) que argumenta que a livre iniciativa das ONGs era baseada em projetos para que se conseguisse financiamentos: havia uma dependência financeira. Ainda mais, sem financiamentos estrangeiros, diz o autor, os movimentos não aconteceriam no tamanho e forma como foram. Esses financiamentos estrangeiros, vindos de agências de cooperação internacional, beneficiavam parceiros locais que fossem capazes de elaborar projetos, acompanhá-los na execução e prestar contas, e dessa relação surgiram as ONGs na América Latina.

Financiamentos se faziam por projetos e conseqüentemente pesquisadores e ativistas sociais tiveram de aprender a definir a sua atuação em termos compatíveis com um cronograma, em que fins e meios guardassem uma relação de coerência. Sobretudo, os projetos deveriam ser traduzíveis em um orçamento que quantificasse o valor dos meios necessários para a obtenção dos fins almejados, e isto em termos específicos o bastante para permitir uma prestação de contas confiável. (FERNANDES, 1994: 67)

Os debates a respeito de autonomia em relação às fundações e agências privadas de cooperação internacional também se inserem nas discussões sobre a construção dos problemas brasileiros, pois as agências financiadoras também as influenciam. Como Ramos (2004) explica:

Isso porque, concretamente, as pautas e os financiamentos estrangeiros introduziram, no universo de conceitos e práticas das ONGs brasileiras, formatos de atuação (por exemplo, sob a forma de projetos) e prioridades

que necessariamente não corresponderam às necessidades e à autonomia local (RAMOS, 2004: 1069).

Silva (2004), ao pesquisar o grau de autonomia de organizações de terceiro setor em relação aos seus financiadores, considera autonomia como a habilidade de uma organização em se reconfigurar para alcançar a eficácia, sem deixar de lado os princípios que guiam estas organizações, mas Montaño (2002) alerta para a forte tendência das ONGs descaracterizarem sua missão organizacional e serem submissas às filosofias e valores das fontes financiadoras.

Landim (2002) cita autonomia em relação ao estado quando comenta sobre o surgimento das ONGs, no período de regime militar. A autonomia, um dos ideais das ONGs, é em relação à igreja, partidos políticos e Estado. A busca por autonomia se confundia com a busca por identidade, uma vez que as ONGs, historicamente, procuravam se diferenciar dos centros assistenciais e espaços eclesiais, sem cortar relações com movimentos sociais e determinados campos de oposição política.

A autonomia das ONGs é entendida por Teixeira (2003) como uma "recusa à subordinação, à tutela do Estado" (TEIXEIRA, 2003: 56), e não como uma recusa à política.

O autor classifica os encontros das ONGs com o Estado em três formas. A primeira é o encontro "pressão" onde a pressão, a crítica e o monitoramento pelas ONGs junto ao Estado se destaca, a relação é mais informal, e, em alguns casos, proposições, colaborações e acompanhamentos são realizados. O Estado é quem conduz o projeto e a autonomia e capacidade crítica das ONGs é preservada.

O segundo é o encontro "prestação de serviço" e há formalidade e burocracia nas relações assemelhando-se a um contrato de prestação de serviços, onde o Estado é o órgão financiador e as ONGs, os financiados. Os projetos e sua execução são analisados pelo Estado e aprovados ou não. Eficiência, otimização de recursos e alta qualificação dos profissionais é exigido pelo Estado das ONGs. Este tipo de relação compromete a autonomia das ONGs, pois estas ficam sujeitas às doutrinas do financiador, e, até mesmo, às direções políticas adotadas pelo governo. As ONGs competem entre si pelo financiamento e conseqüentemente, há enfraquecimento político e fragmentação da rede de articulações.

O terceiro é o encontro participativo onde as ONGs participam efetivamente da elaboração e execução dos projetos e o Estado adere a estes projetos de autoria

das ONGs. As relações são formais, mas com espaço para críticas de ambos os lados e o governo divide responsabilidades com as ONGs.

Montaño (2002) critica a atuação das ONGs junto ao Estado, argumentando que quando as ONGs passam a ser financiadas por entidades principalmente estatais, através de parcerias ou de forma terceirizada, as ONGs parecem ter a denominação enganosa de caráter de "não-governamental" ou de "autogovernada", mascarando o fato de estarem integradas à política de governo.

Querendo ou não (e sabendo ou não) estão fortemente condicionadas - sua sobrevivência, seus projetos, seus recursos, sua abrangência e até suas prioridades - pela política governamental. Não têm a autonomia que pretendem - nem prática, nem ideologia e muito menos financeira - dos governos (MONTAÑO, 2002: 58)

Montaño (2002) ainda aponta a existência das ONGs "pilantrópicas", onde alguém bem relacionado abre uma ONG apenas para receber financiamento e desvia grande parte para seu salário, havendo claramente nesta situação uma finalidade lucrativa.

Atualmente, segundo Landim (2002), dependendo do ponto de vista,

(...) as ONGs vêm existindo numa ambigüidade de autonomia/dependência com relação a outros campos institucionais com os quais se relacionam e em torno dos quais gravitam, como igrejas, partidos, sindicatos, órgãos governamentais, movimentos sociais, agências internacionais, etc. (talvez poderemos acrescentar, em breve, empresas privadas) - relações essas que também são fontes de distinções e desigualdades de posições dentro do campo" (LANDIM, 2002: 20).

Ramos (2004) explica que a autonomia, considerada pelo autor como uma das características fundadoras das ONGs, e a valorização do porte organizacional pequeno e local deve-se ao fato de as ONGs não serem representativas, como partidos políticos, sindicatos e associações. Por isso, tendem a multiplicar-se na mesma área de atuação e são contra a unificação, centralização ou criação de qualquer instância que ameace sua independência.

O autor distingue dois períodos característicos da autonomia das ONGs em relação ao Estado: nos anos 80 era oposição; e nos anos 90 passa à relação de cooperação, inclusive com transferências de militantes de ONGs para gestores de programas governamentais. Com relação aos anos 90, devido a essa cooperação, Ramos argumenta que as ONGs são confundidas com prestadoras de serviço e



formas de cooptação do Estado, e "essa dinâmica de certa promiscuidade passa a constituir-se num dilema central nas relações entre ONG, Estado e mercado na década atual" (RAMOS, 2004: 1072).

Para Siraque (2004) algumas ONGs, ao fazer parcerias, convênios e colaborar com os fundamentos, finalidades e objetivos do Estado, inclusive na gestão e prestação de serviços públicos, essas ONGs em nada contribuem para o controle social em relação ao Estado e podem até mesmo gerar mais demanda deste controle.

Em uma pesquisa conduzida pela Institute for Policy Studies da John Hopkins University envolvendo inicialmente 13 países, inclusive o Brasil, um de seus objetivos foi o de estabelecer definições estruturais e operacionais adaptadas à realidade de diversos países. Nesta pesquisa, a autogestão foi considerada um dos critérios para se enquadrar uma organização como pertencente ao terceiro setor. O critério de autogestão está descrito como a necessidade de estruturas de governança própria para controlar de forma autônoma a gestão das atividades (FERREIRA, 2005)

A autogestão, a dimensão política das ONGs, tem Proudhon, de acordo com Motta (1981), considerado como seu pai. Todas suas construções teóricas visam a estabelecer a autonomia da sociedade. Suas obras não empregam o termo autogestão, mas sim, o conteúdo do termo. Seu conceito sobre sociedade autônoma vai além de uma administração pelos próprios trabalhadores da organização. Proudhon traduz o significado de sociedade autônoma em um "conjunto social de grupos autônomos, associados tanto nas suas funções econômicas de produção quanto nas funções políticas" (MOTTA, 1981; 133).

As características dessa sociedade autônoma de Proudhon, ou melhor dito, sociedade autogestionária são as autonomias de grupos auto-administrados, sendo que suas vidas não necessitam hierarquização, mas coordenação. A capacidade da sociedade autônoma de se governar advém do ser coletivo real, ou seja, do agrupamento de forças de trabalho individuais e de grupos com objetivos em comum.

A sociedade autogestionária de Proudhon se manifesta como coletiva, diferente dos indivíduos que a compõe, pois a divisão trabalho se torna força coletiva, fazendo com que os trabalhadores estejam em relação de associação mútua, sendo solidários uns com os outros nessa sociedade trabalhadora. É a

divisão de trabalho, juntamente com a ação coletiva, que justifica a existência da sociedade (MOTTA, 1981). O trabalhador e a sociedade autogestionária estão em relação de interdependência.

Bobbio, Matteucci e Pasquino (2002) identificam duas determinações essenciais associadas ao conceito de autogestão. A primeira seria a não distinção de quem toma as decisões e quem as executa e a segunda seria a autonomia decisória do coletivo, ou seja, sem interferências externas. A Autogestão "deseja tornar realidade a socialização do poder gerencial" (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 2002; 75).

Carvalho (1983) explica que uma organização autogovernada envolve "filiação voluntária, livremente associada com o objetivo da organização, e limitada pela solidariedade..." (CARVALHO, 1983; 23). Essas organizações possuem uma estrutura bastante flexível para sobreviverem em seu ambiente altamente imprevisível. A tomada de decisões se dá através da democracia direta, onde cada um que pertença à organização têm o direito de decidir sobre todos os assuntos principais envolvendo a organização.

A organização autogovernada, de acordo com Carvalho (1983), é necessariamente antiburocrática e antilucro, pois a burocracia é desenvolvida no contexto de uma cultura autoritária e o modo de agir eficientemente é engessado, ou seja, novas formas de ação são neutralizadas.

O governo burocrático pode ser tudo menos o governo para o povo. Burocratas que se identificam com o poder de grandes organizações logo adquirem uma mentalidade de patrão. Nesse sentido, portanto, a burocracia é exatamente o oposto do governo do povo (CARVALHO, 1983: 37).

Numa organização autogovernada, o grupo escolhe e legitima um líder e, quando este não mais atende aos interesses coletivos, um novo líder é escolhido. Qualquer um pode se tornar líder ou membro, pois todos são igualmente competentes para assumir qualquer um desses papéis (CARVALHO, 1983).

Somente quando o grupo controla os meios e produtos da produção é que a autogestão é possível. Esse controle é percebido quando os indivíduos do grupo participam diretamente das decisões, sua capacidade técnica é aperfeiçoada constantemente e o grupo possui autonomia legítima, compartilhando os valores e objetivos da organização (CARVALHO, 1983).

Carvalho (1983) explica as origens da autogestão:

A autogestão se baseia nos seguintes princípios socialistas: a auto-organização, unidade ou coerência e a homogeneidade do proletariado. Estes princípios pressupõem que os trabalhadores têm o poder de tomar decisões sobre a produção e distribuição através de participação direta, que naturalmente funciona contra o controle do partido e do Estado (CARVALHO, 1983: 103).

A autogestão, na concepção de Nascimento (2004), é um ideal de democracia econômica e gestão coletiva. O autor relaciona a autogestão ao socialismo, pois os trabalhadores, através da autogestão, poderiam utopicamente se organizar em cooperativas de produção nacionais ou associação de produtores livres e iguais. Como exemplo desta relação, a autogestão foi definida em uma conferência Nacional pelo Socialismo Autogestionário em 1978 da seguinte maneira:

A autogestão é a construção permanente de um modelo de Socialismo, em que as diversas alavancas do poder, os centros de decisão, de gestão e controle, e os mecanismos produtivos sociais, políticos e ideológicos, se encontram nas mãos dos produtores-cidadãos, organizados livres e democraticamente, em formas associativas criadas pelos próprios produtores-cidadãos, com base no princípio de que toda a organização deve ser estruturada da base para a cúpula e da periferia para o centro, nas quais se implante a vivência da democracia direta, a livre eleição e revogação, em qualquer momento das decisões, dos cargos e dos acordos (NASCIMENTO, 2004: 6)

Uma das características marcantes da autogestão são a iniciativa e a tomada de decisões de baixo para cima, ou seja, a democracia direta, e a solidariedade entre os trabalhadores.

Sociologicamente, existem correntes que colocam a co-gestão e a autogestão como formas de trabalhadores participarem plenamente da gestão de uma organização, isto é, "democracia industrial" e "participação operária" (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 2002; 75). Entretanto, enquanto a co-gestão ainda possui a relação empregador-empregado, com a consulta do trabalhador em relação à gestão, na autogestão esta relação é inexistente, e todos os trabalhadores possuem poderes deliberativos.

Segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (2002), o associacionismo cooperativo é o que está mais próximo da idéia de autogestão como sistema de organização econômica. Todavia, o associacionismo cooperativo oferece a opção do trabalho assalariado na redistribuição igual da propriedade dos meios de produção entre os

trabalhadores, o aproximado da lógica capitalista. A autogestão, ao invés, procura conquistar o poder de gestão igualitário, suprimindo o status de proprietário privado, mediante ao direito do uso dos meios de produção. Essas transformações que a autogestão implica necessitam de uma modificação ampla de toda a ordem econômico-política para que aconteçam.

Teixeira (2003) cita o Greenpeace como exemplo de auto-gestão, mas argumenta que organizações na área do terceiro setor voltadas a auto-gestão são menos presentes atualmente. Scherer-Warren (1987 apud TEIXEIRA, 2003) coloca a auto-gestão como um dos princípios das ONGs cuja linha de relacionamento com Estado é anarquismo e cujos objetos de ação rejeitam as políticas institucionais, procurando provocar mudanças mais amplas.

A autonomia das ONGs, pelo visto, é relativa e depende de qual forma de autonomia se está falando: financeira, política, organizacional, etc. A auto-gestão foi uma característica muito marcante nas ONGs, mas que atualmente, devido à necessidade de financiamentos e de eficiência, as organizações buscam se profissionalizar e se adaptar às exigências de financiadoras para conseguir recursos, acarretando perda de: autonomia organizacional, pois elas se condicionam às exigências dos financiadores; autonomia financeira, ao dependerem de recursos externos; e até mesmo autonomia política, por sofrerem a influência dos financiadores e para não correr o risco de perder estes recursos.

Para que seja iniciada a discussão da dimensão gerencial das ONGs, ou seja, de suas formas de gestão, será explicada a origem das ONGs e então serão vistas as formas de gestão das ONGs.

As ONGs existiam muito antes do nome ONG ser dado a estas pelas Nações Unidas e o Banco Mundial e eram conhecidas no Brasil como centros de pesquisa, associações promotoras da educação popular, entidades de assessoria e movimentos sociais (CACCIA BAVA, 1994). Na concepção de Gohn (2004), as ONGs podem tanto ter sido originadas de movimentos sociais como uma forma de institucionalização do movimento social, quanto terem originado alguns movimentos sociais.

A autora afirma que ao emergir, os movimentos sociais possibilitaram o surgimento de novos atores sociais e sujeitos coletivos, e dentre estes, as ONGs que eram mais conhecidas por serem assessorias aos movimentos.

Nos anos 70/80 as ONGs eram instituições de apoio aos movimentos sociais e populares, estavam por detrás deles na luta contra o regime militar e pela democratização do país. Ajudaram a construir um campo democrático popular. Nesta fase as ONGs se preocupavam em fortalecer a representatividade das organizações populares, ajudavam a própria organização [outras ONGs] a se estruturar, e muitas delas trabalhavam numa linha de conscientização dos grupos organizados. As ONGs eram suportes para a ação dos movimentos. (GOHN, 2004: 1)

Gohn (2004) procurou definir os movimentos sociais, embora aceite a idéia de que possa estar equivocada:

Movimentos sociais são ações sociopolíticas construídas por atores sociais coletivos pertencentes a diferentes classes e camadas sociais, articuladas em certos cenários da conjuntura socioeconômica e política de um país, criando um campo político de força social na sociedade civil (GOHN, 2004: 250).

Com relação à ação desses movimentos, a autora explica que as mesmas se estruturam a partir de temas, problemas, conflitos, litígios e disputas que foram vivenciados pelo grupo na sociedade e essas experiências em comum é que criam uma identidade coletiva, ou seja, um interesse em comum. A força que move a identidade coletiva é a solidariedade, no compartilhar de valores culturais e políticos em espaços coletivos não-institucionalizados que conseqüentemente geram inovações nos âmbitos público e privado e contribuem para o desenvolvimento e a transformação das sociedades civil e política. Os movimentos participam das transformações históricas de um país que podem ser tanto para uma direção progressista, conservadora ou reacionária, dependendo das forças sociopolíticas organizadas, em suas densas redes e dos projetos políticos que são elaborados com suas ações (GOHN, 2004).

Se forem observados as formas de como as ONGs e movimentos sociais atuam, percebe-se que solidariedade e a identidade coletiva são características organizacionais presentes em ambos movimentos sociais e ONGs.

Ao relacionarem a cultura organizacional com o estilo gerencial adotado por cada organização, Angeloni e Moscarola (1997) observam que de acordo com o tipo de cultura organizacional predominante, há também a predominância de um determinado estilo de gestão.

No universo das ONGs, a cultura organizacional de cada uma é diversificada, e portanto, não há um modelo específico que se aplique a todas as ONGs. Cada uma possui um estilo de gestão diferente da outra.

De acordo com a literatura lida a respeito de como as ONGs se organizam e são geridas, destacam-se as abordagens baseadas na substantividade e prescrição.

Como será visto adiante, há autores que defendem que as ONGs estão adotando modelos de gestão prescritivos com a finalidade de atender às demandas de financiadoras, e, como efeito, as ONGs estão tendem a atender às exigências dessas instituições financiadoras ao invés de atuar em sua finalidade original.

Muitas ONGs, ao se tornarem parceiras do Estado em projetos financiados por esta última, tiveram que se estruturar administrativamente e profissionalizar a gestão para atender às exigências burocráticas do Estado ou agências multilaterais, deixando seu papel contestador de lado (MEIRA e ROCHA, 2003). Este fato tem causado controvérsias, pois os valores de cidadania e mudança social em que as ONGs estão pautadas são diferentes da visão funcionalista do mercado e do Estado, ou seja, enquanto a racionalidade predominante nas organizações de terceiro setor é a substantiva, a do mercado e Estado é a funcional ou burocrática. A consequência de se aplicar métodos e teorias baseadas nessa racionalidade às organizações de terceiro setor traria o risco de comprometer a eficiência de sua missão.

A quase totalidade desses trabalhos (sobre gestão de organizações do terceiro setor) baseia-se numa visão tradicional e unívoca da gestão, a qual é importada das atividades econômicas lucrativas. Assim, nesses textos recomenda-se que técnicas de planificação, estratégia, marketing, contabilidade e diversas outras - utilizadas nas empresas privadas - sejam aplicadas à gestão de empresas sem fins lucrativos, sem nenhuma preocupação com as singularidades dessas últimas (ANDION, 1998: 21).

As ONGs, para Meira e Rocha (2003), são organizações que estão baseadas numa abordagem substantiva da organização. De acordo com Ramos (1981) essa abordagem preocupa-se, sistematicamente, em eliminar obrigações desnecessárias dos atos humanos em organizações econômicas e sistemas sociais em geral, ou seja, preocupa-se com meios de satisfação humana em sua atividade e com a redução ou mesmo a eliminação de descontentamentos.

Weber (apud RAMOS, 1981) diferenciou racionalidade formal e instrumental da racionalidade substantiva ou de valor. A primeira é "determinada por expectativa

de resultados" ou "fins calculados" (WEBER, 1968 apud RAMOS, 1981) e a segunda é determinada "independentemente de suas expectativas de sucesso" e descaracteriza a ação humana baseada na consecução de um resultado situado além dela.

Karl Mannheim (apud RAMOS, 1981), complementando Weber, define racionalidade substancial, ou a racionalidade substantiva de Weber, como "um ato de pensamento que revela percepções inteligentes das inter-relações de acontecimentos, numa situação determinada" (MANNHEIN, 1940 apud RAMOS, 1981: 6) sugerindo que atos baseados nessa racionalidade tornam possível uma vida regrada por "julgamentos independentes". Ramos (1981) considera essa a base de uma vida humana ética e responsável. Já a racionalidade funcional, ou instrumental no pensamento de Weber, comparada à substancial, "diz respeito a qualquer conduta, acontecimento ou objeto, na medida em que este é reconhecido como sendo apenas um meio de atingir determinada meta" (RAMOS, 1981: 6). Para o autor, essa racionalidade se sobrepõe à ética e é uma característica de organizações burocráticas.

Pelo fato de que as ONGs tanto podem ser uma institucionalização de alguns movimentos sociais como também articuladoras das mesmas, cabe as observações de Gohn (2004) a respeito da solidariedade como forma de se articular a organização. De acordo com a autora, a solidariedade é o núcleo de dessa articulação, a partir de objetivos, tradições, valores ou ideologias que os atores sociais compartilham entre si. Esta solidariedade é o que faz com que cada movimento social seja vistos como um todo, unificado. Embora possam haver divergências internas, as articulações, as propostas e os discursos são unos. O núcleo da estrutura organizacional é a solidariedade e não os processos burocráticos de organizações públicas ou privadas. A solidariedade dá substantividade às ONGs, fazendo que as mesmas se reorganizem agilmente em ambientes complexos, ambíguos e incertos.

Serva (1997) observa que a nenhuma organização está totalmente voltada para a racionalidade instrumental ou substantiva: as duas estão presentes e há uma predominância de uma das racionalidades.

A ação racional substantiva é composta pelos elementos auto-realização, entendimento, julgamento ético, autenticidade, valores emancipatórios e autonomia (SERVA, 1997)

A auto-realização é o aproveitamento do potencial de cada indivíduo complementado por sua satisfação. O entendimento se refere à tomada de decisão onde as pessoas tomam decisões consensuais de forma racional, através da livre comunicação, sob responsabilidade e satisfação social. Julgamento ético são ações deliberadas baseadas em juízos de valor, processados através de debate racional sobre a validade das ações nas interações entre indivíduos. A autenticidade está relacionada à "integridade, honestidade e franqueza dos indivíduos nas interações" (SERVA, 1997: 22). Valores emancipatórios são valores como melhoria do bem-estar coletivo, solidariedade, respeito pelo indivíduo, liberdade e comprometimento. A autonomia permite os indivíduos se expressarem e agir livremente nas interações.

Segundo Lewis (1998, p.17, 18 apud MATTOS e DINIZ, 2002) há várias ironias em relação à adoção de formas prescritivas de gestão pelas ONGs, ou seja, o interesse das ONGs pelo gerenciamento e administração vindos da lógica de mercado. A primeira delas refere-se à tendência de muitas dessas ONGs a escolherem modelos gerenciais se baseando em "gurus" da administração, sem ao menos se questionarem se estes modelos são aplicáveis ao seu contexto. A segunda ironia está no fato de que muitas ONGs adotam modelos de gestão obsoletos, inclusive com observações elaboradas pelos próprios autores destes modelos ou por outros críticos da teoria em questão. Como, por exemplo, Henry Mintzbert, um dos autores que originou o planejamento estratégico, aponta falhas na prática dos fundamentos desta ferramenta administrativa. A última ironia é que muitas das abordagens administrativas utilizadas, a exemplo de *team works*, redução hierárquica, construção de valores e cultura organizacional, organização de aprendizagem, etc., aplicam processos em que, pela sua própria natureza solidária e flexibilidade institucional, as ONGs já haviam institucionalizado.

Teixeira (2003) evidencia que há ONGs que se assemelham à empresas de consultoria, de prestação de serviços, com seu público alvo sendo considerado como clientes, ao invés de uma instituição voltada para defesa da cidadania e de direitos. Essa busca pela profissionalização é uma forma de defesa da cidadania, através da eficiência dos processos, como colocado pela autora, mas pode se tornar em uma forma de sobrevivência organizacional e conseqüente diminuição do caráter político-militante, com a redefinição da atuação das ONGs pelos financiadores da organização. Ao enfatizar pragmatismo, eficácia e profissionalismo, características



como democracia interna, mobilização e participação podem se submeter aos ditames do padrão da eficácia.

A ênfase na profissionalização se deve muito também às exigências da cooperação internacional que financia diversas ONGs brasileiras. Com o fim das ditaduras, a queda do muro de Berlim e a migração de africanos para a Europa, os recursos se voltam para o leste da Europa e África, deixando menos recursos disponíveis para a América Latina. O padrão de organização das ONGs volta-se ao planejamento estratégico, avaliação de impactos, política organizacional de redução de custos e reestruturação organizacional, todos parte de uma lógica de mercado. Além disso, a concorrência por recursos financeiros toma o lugar da cooperação entre as ONGs (TEIXEIRA, 2003)

A postura das ONGs de reivindicante, crítica e propositiva tem cedido para a postura negociadora de recursos necessário à sua sobrevivência, tendo que se submeter a "agenda de trabalho" de seus financiadores (DINIZ e MATTOS, 2002). Além disso, ao adotar modelos gerenciais modernos e sob a influência das tecnologias de informação, as ONGs se nivelam ao status de empresas privadas ao se hierarquizarem e a participação de seus integrantes se tornar estrita em função da responsabilidade atribuída a cada um, assim como estarem vulneráveis à procedimentos internos antidemocráticos, relacionamento impessoal, culminando com a utilização da organização para satisfazer interesses pessoais (DINIZ e MATTOS, 2002).

O voluntariado, devido à adoção de formas prescritivas de gestão, estão passando por mudanças:

Em escala cada vez maior, esses voluntários não encaram seu trabalho como caridade, mas como uma carreira paralela às suas atividades remuneradas, e insistem em serem treinados por resultados e desempenhos e por oportunidades para ascender a posições gerenciais - embora não remuneradas (DRUCKER, 1994: 177).

#### **7.4. Os Significados de Controle e o Papel da Informação no Processo de Controlar**

Observando a definição de controle pelas abordagens da sociologia, do direito e da administração, percebe-se que seu sentido é diferente entre as áreas, tanto quanto sua função e características.

Siraque (2004: 27) entende o termo controle como dividido entre dois entendimentos na literatura jurídica: "fiscalização, de sindicância, de averiguação, investigação, análise, busca de informações, verificação ou no sentido de domínio, de poder político, de poder de revisão ou de julgamento, por via administrativa ou judicial".

Lalande (1996) argumenta que a significação correta do verbo controlar é conferir, verificar, ou seja, "primitivamente um segundo registro, mantido à parte, para verificação do primeiro" (LALANDE, 1996; 207) averiguando se o trabalho foi feito de maneira correta ou assegurando que um dado ou informação estejam corretos.

Segundo Viegas (1996 apud SANTOS, 2002), como termo técnico, a palavra controle originou-se da sociologia e refere-se à pressão no sentido de desestimular alterações no comportamento de um indivíduo em relação às normas e cultura do grupo. Esta forma de controle é entendida como controle social, isto é, uma forma de regulação que mantém a coesão da sociedade ou grupo (SANTOS, 2002).

Bresser Pereira (1997) considera o controle social como um controle democrático e difuso. Através deste tipo de controle, a sociedade se organiza para controlar as ações individuais e de organizações públicas.

O controle social pode ser melhor entendido através de sua tipologia. Fichter (1969 apud SANTOS) classifica o controle social em:

- a) Positivo - persuasão, sugestão, instrução e prêmios
- b) Negativo - ameaças, ordens, coações e castigos
- c) Formal - decretos, ordenações, leis, estatutos, preceitos de uma igreja, regulamentos de universidades e clube
- d) Informal - aplausos, inclinação da cabeça, vaias, zombarias
- e) Grupal - Conformidade consciente, voluntária e deliberada por parte tanto do controlado quanto do controlador

f) Institucional - quando o indivíduo desempenha, inconscientemente, padrões de comportamento por influência efetiva do ambiente cultural.

No direito, o controle está baseado na aplicação da lei (SANTOS, 2002) e está presente na forma de sanção de irregularidades e desvios. Sob o ponto de vista jurídico, Siraque (2004), argumenta que as características do controle são a parcialidade, a pessoalidade e a subjetividade, pois o oposto destas características seria julgamento. Neste sentido, o controle social, que é um controle também exercido por ONGs, é um direito que o indivíduo possui a faculdade de exercê-lo ou não e há a possibilidade dos agentes do Estado impedirem ou tentarem impedir esse controle.

Em administração, de acordo com Chiavenato (2000: 25), a palavra controle assume os seguintes significados:

a) Controle como função restritiva e coercitiva – usado no sentido de desencorajar ou limitar comportamentos ou desvios indesejáveis. Assim, o controle possui um caráter negativo e limitado, muitas vezes assumido como coerção, delimitação, inibição e manipulação. O autor define este como controle social, que é aplicado nas organizações e sociedade;

b) Controle como um sistema automático de regulação – o controle é utilizado no sentido de manter automaticamente um grau constante de fluxo ou funcionamento de um sistema, detectando desvios e proporcionando automaticamente uma ação corretiva para voltar à normalidade, ou seja, quando algo está sob controle, significa que está dentro do normal;

c) Controle como função administrativa – possui a finalidade de assegurar que os resultados do que foi planejado, organizado e dirigido se ajustem aos objetivos previamente estabelecidos, isto é, verifica se a atividade está alcançando ou não os objetivos almejados.

Em se tratando das teorias administrativas, o controle também assume diferentes conotações.

Bejarano *et al.* (2005) argumentam que o controle, na proposta da gerência científica de Taylor, era exercido totalmente pelo gerente não apenas sobre os processos de trabalho, mas principalmente sobre os trabalhadores, no intuito de fazê-los internalizar hábitos, realizando gestos com regularidade e rapidez, o que impedia interações que pudessem interferir na produção (GARRATY e MCCAUGHEY, 1991 apud BEJARANO *et al.*, 2005). O controle era no sentido de

fiscalização das atividades para garantir maior produtividade. Já na administração científica de Fayol, controle, juntamente com planejamento, organização, coordenação e comando, fazia parte da definição do que é administrar (BEJARANO *et al.*, 2005). Mesmo assim, tanto Taylor quanto Fayol, propunham o controle rígido do trabalho vindo da gerência.

Na Teoria das Relações Humanas, ao definir um sistema de controle, os aspectos comportamentais são levados em consideração através da negociação e valores julgamentais, pois os objetivos da organização e dos trabalhadores podem não ser congruentes (GARCIA, 2005).

Na teoria da burocracia, o conceito de controle é fundamentado na racionalidade, consolidando valores burocráticos, como normas e regulamentos, nas organizações (GARCIA, 2005)

Bruno (1993) considera que na teoria sistêmica, devido à busca da integração da organização com os ambientes tanto externos quanto internos, os mecanismos de controle são diversificados através da administração dos conflitos e construção do consenso. O controle, nesta teoria, é mais flexível e menos racional, ao contrário das teorias clássicas e burocráticas, que são baseadas e perspectivas mecanicistas e racionais (GARCIA, 2005).

Sob a perspectiva da abordagem contingencialista, de acordo com Garcia (2005), não existe uma melhor forma de controle, depende das demandas impostas pelo ambiente onde as organizações estão inseridas.

Em uma perspectiva institucional, o Estado, através do sistema legal ou jurídico, exerce o controle, estabelecendo os princípios básicos para que os outros mecanismos de controle – mercado, através da competição, e sociedade civil, pela defesa de interesses particulares ou sociais – possam funcionar (BRESSER PEREIRA, 1997).

Braton (1989 apud LEWIS, 2001: 150) se refere a um outro sentido de controle do Estado quanto às ONGs ao demonstrar estratégias do Estado para assegurar controle sobre as mesmas. O autor explica pelo menos quatro formas do Estado definir seus relacionamentos com as ONGs. A primeira estratégia é o monitoramento, onde o Estado acompanha a ação das ONGs e, havendo necessidade, restringe o registro de organizações que o Estado não simpatize. A segunda estratégia é a coordenação e, nesta, o Estado procura espalhar geograficamente e balanceadamente as atividades das ONGs para evitar

duplicidade de áreas de atuação. Na estratégia de cooptação, o Estado estabelece parcerias com as ONGs, para afastá-las de serem potenciais ameaçadoras dos tipos de trabalho que o Estado quer. Por último, na estratégia de dissolução, o Estado desenvolve instrumentos que o dá controle absoluto sobre as ONGs, dando poder ao Estado para atrasar a aprovação de suas atividades, limitando seu foco e finalmente, se necessário, fechar a ONG. Além destas, Fowler (1997 apud LEWIS, 2001: 151) cita ainda a estratégia da criação de semi-ONGs ou ONGs organizadas pelo Estado, ou seja, essas organizações têm a forma de uma ONG mas são, no fundo, ferramentas do Estado para executar políticas governamentais.

No universo das ONGs, Mendes (1999) argumenta que o controle interno realizado por elas geralmente não é normativo, diferente do controle externo:

Quanto aos registros e controles internos, não há, normalmente, outros instrumentos formais normativos, a não ser os determinados por exigências externas: as prestações de contas acompanham as regras definidas por cada agência patrocinadora, nacional ou internacional; os contratos individuais de trabalho, a folha de pagamento e os recolhimentos previdenciários seguem os trâmites previstos em lei; na contratação de pessoal, a principal inovação declarada como prática, pelo IBASE, é o contrato de pessoas jurídicas (microempresas) para prestação de serviços, no lugar do contrato de trabalho individual. (MENDES, 1999: 19)

No controle externo das ONGs, a razão para que estas se relacionem com as financiadoras influenciam no sentido e na intensidade do controle. Este relacionamento pode se dar por uma ou um conjunto de razões que Oliver (1990) distinguiu em seu estudo sobre relações interorganizacionais. São seis determinantes, que podem interagir ou serem únicas na formação de relacionamentos interorganizacionais: necessidade, assimetria, reciprocidade, eficiência, estabilidade e legitimidade.

O determinante “necessidade” envolve necessidade legal, requerimentos regulatórios, dependência de recursos ou abordagens de troca para uma organização estabelecer uma ligação ou trocas com outra. Já a Assimetria se refere à vontade de exercer potencialmente o poder ou controle sobre outra organização ou seus recursos.

Motivos de reciprocidade, diferentes da assimetria, enfatizam mais a cooperação, colaboração e coordenação entre as organizações, isto é, as organizações se unem na busca de objetivos ou interesses comuns e mutuamente benéficos.

O argumento de eficiência para o relacionamento interorganizacional é de origem interna nas organizações. A organização busca relacionar-se com outra às vistas de redução de custo, economia de tempo, eliminação de desperdícios, entre outros.

O último dos determinantes, a Estabilidade, está relacionada à previsibilidade, em outras palavras, "uma resposta adaptativa à situações de incerteza" (OLIVER, 1990: 246) e a legitimidade leva as organizações a relacionarem-se em busca de reputação, imagem e prestígio.

A autora assume que as organizações conscientemente e intencionalmente formam relações interorganizacionais e que essas relações interorganizacionais podem ocorrer não só entre a alta cúpula das organizações, mas também nas suas subunidades e níveis hierárquicos mais baixos.

Como visto, o controle assume diferentes aspectos dependendo de diferentes pontos de vista como a organizacional, do direito e social, mas para ser efetivo, o controle necessita de informação.

A informação é o insumo do controle, argumenta Senra (2000), pois auxilia na formação de Estados e condução de governos, ou seja, através de informações, especificamente as estatísticas, o governo pode tomar decisões, promover e estimular ações. As informações estatísticas aproximam e torna presente o distante, isto é, o objeto da busca de informações. A ampliação de controle público através de políticas públicas é proporcional à quantidade de informação a ser controlada e administrada.

Segundo Mattelart (2002), o primeiro a afirmar que a informação, especificamente a estatística, era uma ciência do Estado foi Gottfried Achenwall.

Seu objetivo é ilustrar as excelências e as deficiências de um país e revelar os poderes e as fraquezas de um Estado. Seu método de "tabelas" é aparentado ao catálogo sistemático e permite englobar em um olhar os diferentes Estados, classificados linearmente segundo um conjunto de características comparáveis (LAZARFELD, 1970 apud MATTELART, 2002: 19).

De acordo com Ribeiro (2004) através da informação o parlamento exerce sua função fiscalizadora. Os parlamentares não têm obrigatoriedade de divulgar a fonte da informação do qual dispõem, entretanto, eles têm o dever de prestar informações à população concernentes seus direitos, políticas públicas, a atuação dos parlamentares e a transparência de seus gastos, entre outros.

Todo o processo de informar é manipulador, argumenta Demo (2000), pois aquele que informa seleciona e interpreta hermeneuticamente a informação disponível. Essa interpretação da informação é orientada por interesses, que podem ser ocultos ou não, e mesmo que se tente, não há como informar com total imparcialidade, pois para cada indivíduo a informação possui um significado diferente.

Na sociedade, a informação é usada como tática de influência privilegiada pelos meios de comunicação em massa, pois pode-se divulgar apenas o que é de interesse da ordem vigente, a fim de mantê-la. Quem faz a contra-informação, ou seja, aqueles que possuem uma mesma informação e a transmitem sob seu ponto de vista, estes não deixam de manipular, até mesmo quando tentam perceber a realidade do excluído, pois a interpretação subjetiva ainda permanece: "falar pelo excluído é interpretá-lo" (DEMO, 2000; 40). Mesmo sendo manipulada intrinsecamente, a informação é impraticável de ser totalmente manipulada. Por essa razão, o ambiente da informação é conturbado e agitado.

Silveira (2000) afirma que a posse de informações sempre foi elemento determinante do poder, fortalecendo sistemas centrais de controle. Por um lado, a construção de um grande banco de dados com informações dos vários órgãos governamentais pode representar melhoria de desempenho nas ações de governo, maximizando a alocação dos recursos. Por outro, permite um controle quase total sobre os cidadãos. Essa preocupação é registrada por Somavía (1980 apud SILVEIRA, 2000), que acredita que a informação não pode se tornar em um "instrumento de dominação do governo sobre o resto da sociedade", já que a finalidade do Estado é o de promover o bem comum, e não controlar, com o exercício do poder "condigno", os ânimos da população que poderiam abalar a estrutura de dominação vigente (BOBBIO, 2000 apud SILVEIRA, 2000).

Numa função administrativa, a informação, auxilia o controle a comparar desempenho e o padrão esperado, servindo como orientação para o administrador tomar decisões (LIMA, 1997).

Numa estrutura burocrática, a concentração da informação é uma forma de dominação racional-legal, além da capacidade organizacional: "(...) toda burocracia busca aumentar a superioridade dos que são profissionalmente informados, mantendo secretos seus conhecimentos e intenções" (WEBER, 1979: 269 e 270 apud SANCHEZ, 2003: 96).

A informação, segundo Dizard (1982 apud; SILVEIRA, 2000), é uma demanda do poder, pois, através dela, é possível conhecer, conceber ou divulgar uma vontade, cuja existência é exigida para a configuração do poder, e avaliar a capacidade, isto é, a produção dos efeitos desejados que fazem valer a vontade. A informação se torna fator multiplicador, além de medida de avaliação do poder.

O'Donnel (1998 apud SANCHEZ, 2003) discute o papel da informação ao separar o controle governamental em dois mecanismos interdependentes: o horizontal, representado pelo controle de um setor ao outro de uma mesma esfera pública, e o vertical, representado pelo controle da sociedade em relação ao Estado. A informação, no caso do controle horizontal, é uma condição necessária, mas insuficiente, para realizar ações corretivas quando necessário (SANCHEZ, 2003). No caso do controle administrativo, um dos principais tipos de controle vertical, a informação garante que a administração pública realize uma determinada atividade corretamente e/ou alcance resultados esperados.

O autor ainda aponta que o controle como impedimento de comportamentos indesejáveis, ou seja, como sinônimo de fiscalizar, supervisionar, exercer ação de controle sobre pessoas, é uma forma de controle negativo, enquanto que o controle como a capacidade de fazer com que os processos planejados sejam cumpridos é uma forma de controle positivo e antitético, mas complementar a forma de controle negativo.

Beniger (1986 apud SILVEIRA, 2000) também registra o receio de "despersonalização" dos indivíduos através do controle de informação. O autor afirma os Estados Unidos vem recebendo críticas desde a Grande Depressão na década de 30, quando o governo americano empregou 26 milhões de pessoas e elaborou enormes bancos de dados, resultando em um controle dos cidadãos em nível individual jamais visto.

Senra (2002) argumenta que ao invés de esconder, é necessário tornar a informação disponível ao controle duradouro tanto das relações sociais e econômicas, quanto em contextos privados e públicos, através do controle. O autor entende o controle da informação como "ações do tipo influenciar, monitorar, fiscalizar, dirigir, regular" (SENRA, 2002; 75)

A informação que alimenta aqueles que controlam é usada para tomada de decisões, monitoramento e até mesmo para manipulação da sociedade, evitando que a ordem estabelecida seja abalada ou para atender interesses particulares,



muitas vezes ocultos. No caso do projeto de lei nº. 3877/2004, o cadastro e a prestação de contas serão as ferramentas para a coleta e o fornecimento da informação para o Estado poder controlar as ONGs.

#### **7.4.1. A Aplicação dos Instrumentos de Controle**

O termo cadastro se popularizou no século 18 pelas tentativas dos países europeus de controlar seus territórios a base de cadastro. Na época, mascaradas por uma reforma tributária, essas tentativas de cadastro possuíam o objetivo de se formar relações mais diretas entre o estado e o contribuinte, diminuindo o poder dos intermediários, ou seja, o poder da igreja, nobreza e sindicatos profissionais por exemplo. O Cadastro era um símbolo de modernização do estado (PHILIPS, 2003).

Além do cadastro territorial, existem outros tipos de cadastro, como o cadastro de um sistema de crédito e cobrança, o cadastro de imóveis rurais, o cadastro pessoal, dentre outros. Para um melhor entendimento do que é e como funciona o cadastro, os exemplos citados serão aprofundados.

Em um sistema de crédito e cobrança, o cadastro fornece informações vitais para que os avalistas decidam sobre concessão de créditos. Leoni e Leoni (1997) classificam o cadastro como um banco de dados, ou, em suas próprias palavras, uma "coletânea de dados" cuja importância é servir como base para enviar malas diretas e ajudar na cobrança, entre outros objetivos.

O Cadastro de Imóveis Rurais, segundo Silva (1982), é uma compilação de informações dos imóveis rurais do país. Nele são catalogados diversos dados, como dados econômicos, financeiros, sociais e jurídicos do imóvel, do proprietário e da produção e os principais objetivos deste cadastro são agrupados em fiscais, sócio-econômicos, estatísticos e jurídico-registral.

O Cadastro de pessoal é uma ferramenta de coleta de dados com o objetivo de prover informações para a tomada de decisões. De acordo com Claudino (1984), a necessidade de informações é a premissa para a criação de um cadastro.

O Cadastro, com finalidades estatísticas, tem sido complementado através de Registros administrativos usados em pesquisas realizadas por órgãos estatísticos, a exemplo dado por Zacharias (2003) que é o cadastro estatístico de empresas, utilizado para organizar sistemas de pesquisas econômicas visando as empresas. As razões para que se utilizem registros administrativos, de acordo com a

autora, é o baixo custo para obter os dados e a redução da quantidade de respostas exigidas dos informantes.

Zacharias (2003) definiu Registro Administrativo, utilizado em cadastros estatísticos de empresas, como:

Todo registro resultante de necessidades fiscais, tributárias ou outras, criado com a finalidade de viabilizar a administração ou operacionalização de programas de governo ou, ainda, para fiscalizar e controlar o cumprimento de obrigações legais por parte de determinados segmentos da sociedade (ZACHARIAS, 2003: 6)

Estes registros administrativos, observa a autora, quando do setor público, normalmente são criados com a finalidade de tributação ou de controle, se sujeitando a mudanças políticas inesperadas.

Como observado pelos exemplos dados, cadastro pode ser considerado um registro uma base de dados que geram informações. Na antiguidade, o cadastro é aparece como um instrumento de controle e de tomada de decisões a respeito de uma valor de tributação mais justo. Além disso, o cadastro pode ser considerado um instrumento de poder, pois no exemplo do cadastro de Napoleão, considerado um dos primeiros a se elaborar cadastros territoriais, os intermediários, como o clero e a nobreza, perderam sua influência sobre o estado por possuírem informações que o Estado ainda não era capaz de obter por si próprio.

Outra observação é a de que a informação contida nos cadastros pode variar dependendo do objetivo proposto. Em um cadastro territorial encontraremos um campo no cadastro para medição espacial. Já em um cadastro de crediário, geralmente encontraremos informações sobre profissão e renda da pessoa física ou jurídica.

Como exposto no projeto de lei 3877/2004, a administração do Cadastro Nacional de ONGs será responsabilidade do Ministério da Justiça. O banco de dados que o Ministério da Justiça utiliza atualmente é unificado e os procedimentos de atualização de dados e prestação de contas estão sendo informatizadas para facilitar seu envio e a manutenção deste banco de dados.

Outro instrumento de controle, a prestação de contas dos recursos recebidos pelas ONGs, está previsto no projeto de lei nº. 3877/2004 para que seja feita pelo Ministério Público. No manual de procedimentos para análise pelo de prestação de contas ministério público de Pernambuco de recursos oriundos do FUNDEF

prestação de contas é um “demonstrativo organizado pelo próprio agente, entidade ou pessoa designada, acompanhado de documentos comprobatórios das operações de receita e despesa” (2005: 51)

O Conselho Federal de Contabilidade publicou um manual de procedimentos contábeis em parceria com o Ministério Público com o objetivo de difundir o arcabouço legal, as particularidades e os procedimentos contábeis aplicáveis às entidades do terceiro setor. Este manual fornece uma base para a prestação de contas, já que os elementos que o compõem dependem dos órgãos interessados e autoridades ou entidades aportadoras de recursos, e mesmo assim são semelhantes. É uma sugestão para instrução do processo de prestação de contas.

A prestação de contas é assim definida pelo Conselho Federal de Contabilidade (2004):

Prestação de contas é o conjunto de documentos e informações disponibilizados pelos dirigentes das entidades aos órgãos interessados e autoridades, de forma a possibilitar a apreciação, conhecimento e julgamento das contas e da gestão dos administradores das entidades, segundo as competências de cada órgão e autoridade, na periodicidade estabelecida no estatuto social ou na lei (CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, 2004: 103).

Já no glossário do Tesouro Nacional, prestação de contas é um

Demonstrativo organizado pelo próprio agente, entidade ou pessoa designada, acompanhado ou não de documentos comprobatórios das operações de receita e despesa, os quais, se aprovados pelo Ordenador de Despesa, integrarão a sua tomada de contas; é também o levantamento organizado pelo Serviço de Contabilidade das entidades da Administração Indireta, inclusive das Fundações instituídas pelo Poder Público (TESOURO NACIONAL, 2006: 1)

O Ministério Público atualmente está responsável por fiscalizar a prestação de contas das associações qualificadas como Entidade de Interesse Social e fundações de direito privado, duas das formas jurídicas as quais algumas ONGs podem se enquadrar (SENADO FEDERAL, 2002).

Neste processo de prestação de contas, geralmente são incluídos relatórios de atividades, demonstrações contábeis, informações bancárias, inventário patrimonial, declaração de informações econômico-fiscais de pessoa jurídica, relação anual de informações sociais, parecer do conselho fiscal da organização e

da auditoria independente, e cópia de convênio, contrato e termo de parceria. (CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, 2004).

A informação na prestação de contas, como observado, é uma necessidade. Esta informação pode ser relativa à comprovação dos gastos ou à forma de gestão de recursos financeiros. Se a prestação de contas é feita de forma irregular, há, além de sanções previstas na legislação específica de cada entidade prestadora de contas, censura da população.

Pressupondo que a informação pode ser manipulada, como registrado por Demo (2000), tanto a prestação de contas como o cadastro, que são alimentados por informações, mas também fornecem informações ao governo, podem ser utilizados em qualquer dos significados de controle encontrados na literatura, pois o projeto de lei em questão não especifica como as informações serão avaliadas na prestação de contas, nem como os objetivos das instituições serão avaliados no cadastro para que o governo as aceite como ONGs.

## 8. ANÁLISE

### 8.1. Codificação

Na pré-análise dos documentos publicados no diário oficial do Senado Federal foram selecionados aqueles documentos que se referiam aos problemas e características desses problemas em relação às ONGs, tendo o projeto de lei 3877/2004 como solução. A partir de então os documentos foram codificados nos quadros 1, 2 e 3.

No quadro 1, foi elaborada uma relação de documentos selecionados por ordem cronológica e a página do diário oficial em que aparecem. Os autores citados nos documentos não são relevantes para a pesquisa e, portanto, não foram incluídos neste quadro.

As interpretações das unidades de contexto selecionadas, ou seja, os parágrafos e frases, que se referiam aos problemas envolvendo ONGs e ao projeto de lei como solução para esses problemas, foram comparadas em todos os documentos e agrupadas no quadro 2. Daí a identificação de um mesmo problema em mais de um documento.

Por fim, as soluções para os problemas encontrados nos documentos foram especificadas no quadro 3.

| DOCUMENTO | DATA DE PUBLICAÇÃO NO DIÁRIO OFICIAL DO SENADO FEDERAL | PÁGINA |
|-----------|--|--------|
| (1)       | 19/02/2003   | 623    |
| (2)       | 23/04/2003   | 8327   |
| (3)       | 05/06/2003   | 14316  |
| (4)       | 05/07/2003   | 17202  |
| (5)       | 23/08/2003   | 24850  |
| (6)       | 20/03/2004   | 7859   |
| (7)       | 27/04/2004   | 11018  |
| (8)       | 11/05/2004   | 13355  |
| (9)       | 27/05/2004   | 16283  |
| (10)      | 04/06/2004   | 17274  |
| (11)      | 22/06/2004   | 18950  |
| (12)      | 29/06/2004   | 19823  |

Quadro 1: Relação de documentos analisados  
Elaboração do autor baseado em pesquisas documentais

| PROBLEMAS ENCONTRADOS                                    | ABRANGÊNCIA (DOCUMENTO) |
|--|-------------------------|
| <b>Prestação de contas</b>                               |                         |
| Falta de controle sobre a origem dos recursos repassados | ONGs (1)                |

|   |   |
|---|---|
| Falta de prestação de contas dos recursos recebidos                 | ONGs (6)(8)(9)(11)(12)  |
| <b>Objetivo das ONGs</b>  |   |
| Finalidade declarada diferente da ação realizada                    |   |
| Atividades criminosas   | ONGs (1); ONGs estrangeiras (6)(11)   |
| Fonte de recursos para campanhas políticas                          | ONGs (8)  |
| Enriquecimento próprio  | ONGs (1)(10)(11); ONGs indigenistas e ambientalistas (3)(5);  |
| Atividade contrária aos interesses nacionais                        |   |
| Interesses estrangeiros   | ONGs que atuam na Amazônia (2);<br>ONGs indigenistas e ambientalistas (5);<br>ONGs indigenistas (7)   |
| Ideologias antidesenvolvimentistas                                  | ONGs indigenistas e ambientalistas (2)(5); ONGs (4); ONGs estrangeiras (9)(11)(12)  |
| Ideologias contrárias aos interesses da sociedade                   | ONGs indigenistas e ambientalistas (2);<br>ONGs (4); ONGs estrangeiras (6)(12)  |
| <b>Lobby</b>  |   |
| Influência  |   |
| Demarcação de terras indígenas                                      | ONGs ambientalistas estrangeiras ou financiadas por estrangeiros (4); ONGs indigenistas estrangeiras ou financiadas por estrangeiros (4)(7) |
| Elaboração de políticas públicas                                    | ONGs estrangeiras (5)(11); ONGs (9)   |
| <b>Legitimidade</b>   |   |
| Forma e critérios de escolha dos representantes                     | ONGs (1); ONGs indigenistas (5)   |
| Alto volume de recursos públicos recebidos                          | ONGs (8)(10)(11)  |
| Representatividade  | ONGs (9)  |
| <b>Substituição ou complemento do governo pelas ONGs</b>            |   |
| Atuação em áreas e funções de responsabilidade do governo           | ONGs (9)(11)  |
| <b>Atuação</b>  |   |
| Atividades irregulares  |   |
| Grilagem de terras públicas   | ONGs que atuam na Amazônia (2)  |
| Exploração e contrabando de minérios                                | ONGs que atuam na Amazônia (2);<br>ONGs indigenistas estrangeiras (7);<br>ONGs (8)(12); ONGs estrangeiras (11)                              |
| Incitação de conflitos em áreas indígenas                           | ONGs que atuam na Amazônia (2)  |
| Desvio de recursos públicos   | ONGs indigenistas (6)(8)(11); ONGs (10)(12); ONGs inexperientes (8)(11)   |
| Biopirataria  | ONGs indigenistas estrangeiras ou financiadas por estrangeiros (7)(11)(12)  |
| Evasão de divisas   | ONGs indigenistas (8)   |
| Divulgação de informações questionáveis em relação ao meio ambiente | ONGs (9)  |
| <b>Gestão das ONGs</b>  |   |
| Desperdício de recursos públicos                                    | ONGs que atuam na Amazônia (2);<br>ONGs (6); ONGs inexperientes (8)   |
| Não são burocráticas  | ONGs (3)(4)(6)  |
| <b>Legislação sobre ONGs</b>  |   |
| Liberdade sem limites   | ONGs (10)   |
| Falta de mecanismos de controle pelo Estado das atividades          | ONGs (1)(8)(9)  |
| Brechas na lei  |   |
| Convênios sem licitação   | ONGs (2)(5)(9)(11)(12)  |
| Falta de cadastro para investigação pelo governo                    | ONGs (8)(9)(10)   |
| Não são reguladas e fiscalizadas                                    | ONGs (10)(12); ONGs indigenistas e ambientalistas (11)  |

Quadro 2: Os problemas encontrados nos documentos que fazem referência ao projeto de lei como solução

Elaboração do autor baseado em pesquisas documentais

| DOCUMENTO | A SOLUÇÃO REFERIDA NOS DOCUMENTOS PARA OS PROBLEMAS ENCONTRADOS   |
|-----------|---|
| (1)       | Controle para separar quem está a favor do desenvolvimento das que são ilegais e contra o interesse público   |
| (2)       | Controle para regulamentar o registro e o funcionamento   |
| (3)       | Legislação para fiscalizar, observar e vigiar   |
| (4)       | Projeto de lei para submetê-las a um cadastro, prestação de contas das atividades-fim e dos recursos públicos e privados recebidos  |
| (5)       | Projeto de lei para fazê-las declararem a origem e como são gastos os recursos públicos e regulamentá-las como são as fundações   |
| (6)       | Projeto de lei para fazê-las estarem sob o controle do Estado e da sociedade, regulamentar e estabelecer condições de registro, funcionamento e fiscalização  |
| (7)       | Projeto de lei para fiscalização e monitoramento das atividades   |
| (8)       | Projeto de lei para submetê-las à prestação de contas, regulamentar a atuação, submetê-las as mesmas regras que qualquer instituição, dar ao Estado o controle sobre elas   |
| (9)       | Controle e fiscalização através da aprovação do projeto de lei que dispõe sobre seu funcionamento   |
| (10)      | Projeto de lei que diz que pode-se criar uma, mas é preciso esquema de fiscalização, de registro, de definição de finalidades, prestação de contas da origem e aplicação de recursos, esclarecimento sobre os recursos estrangeiros, descobrir a razão de financiamentos estrangeiros                                     |
| (11)      | Projeto de lei para moralizar a atuação, no recebimento e aplicação correta de recursos públicos, saber o que é uma, como atua, o que faz, quantas são, quanto recebem, dar transparência, fazer com que se submetam à legislação e procedimentos administrativos para receber recursos públicos e atuar no setor público |
| (12)      | Projeto de lei que prevê a criação de um cadastro nacional onde conste a definição de seus objetivos e esclarecimentos sobre a origem e aplicação dos recursos recebidos  |

Quadro 3: Relação de referências ao projeto de lei como solução para os problemas encontrados nos documentos

Elaboração do autor baseado em pesquisas documentais

## 8.2. Categorização

Após leitura e releitura dos documentos, os problemas em relação às ONGs, cuja a solução dada foi a aprovação do projeto de lei, foram agrupados nas categorias de menções que justificam o controle sobre as ONGs e menções que expressam a autonomia das ONGs como um problema. Estas categorias foram escolhidas baseadas no problema de pesquisa.

## **Controle como Necessidade**

O problemas mencionados nesta categoria estão relacionados à justificativa do governo para controlar as ONGs, isto é, o controle é a solução para o problema em questão:

### **a) Prestação de Conta**

O uso de recursos públicos pelas ONGs e a falta de prestação de conta ou a prestação de conta diferente que a das outras organizações regulamentadas pelo governo.

### **b) Objetivo das ONGs**

Há ONGs criadas com objetivos que não os declarados, como o enriquecimento pessoal, ou com o objetivo declarado contrários aos interesses nacionais, como ONGs ambientalistas dirigidas por um fanatismo antidesenvolvimentista ou aquelas que favorecem os interesses estrangeiros sobre a Amazônia, na demarcação de terras indígenas ou reservas florestais para exploração, ou sobre a economia brasileira, prejudicando-a. Estas ultimas ONGs, ou recebem financiamentos estrangeiros para atuar, ou são ONGs estrangeiras.

### **c) Lobby**

Para atingir seus objetivos, declarados ou não, as ONGs estrangeiras, indigenistas e ambientalistas financiadas por estrangeiros, utilizam de seu poder de pressão para influenciar nas decisões governamentais para formular políticas que as próprias ONGs possam executar e para demarcar terras indígenas com riquezas naturais para exploração clandestina.

### **d) Legitimidade**

As decisões e ações do governo são mais legítimas que a decisão das ONGs.

### **e) Substituição ou Complemento do Governo pelas ONGs.**

As ONGs substituem ou complementam funções e responsabilidades sobre questões sociais e ambientais que seriam do governo.



#### f) Atuação

Algumas ONGs são usadas para a prática de atividades criminosas como evasão de divisas por ONGs indigenistas, divulgação de informações questionáveis, exploração ilegal e contrabando de minérios, grilagem de terras públicas, biopirataria, e corrupção de funcionários públicos através de ONGs.

### **Autonomia como Problema**

Nesta categoria, os problemas que envolvem a autonomia das ONGs são citados.

#### a) Gestão das ONGs

Falta de transparência e prestação de contas de recursos como feita por estados, municípios, associações e fundações ao poder público e falta de critérios da Administração Pública, como licitação e prestação de contas e tomada de preços, utilizadas pelas ONGs, fazendo com que ONGs desviem os recursos, sejam públicos ou privados, de seus objetivos e finalidades declarados, desperdicem esses recursos por falta de experiência na área de atuação, ou obtenham verbas do governo como “ação entre amigos”.

#### b) Legislação sobre as ONGs

As ONGs não são regularizadas e fiscalizadas como todas as outras organizações, estados e municípios, permitindo com que atuem com liberdade ilimitada. Além disso, não possuem cadastro que investigue quais ONGs estão regulares no país.

### **Inferências e Análises**

O cadastro e a prestação de contas, que seriam os instrumentos de controle, seriam criados, através do projeto de lei, para transparecer o real objetivo das ONGs, caso haja aquelas cujas ações não estão de acordo com as próprias finalidades, ou seja, o controle nesse sentido é o de utilizar a informação exigida às

ONGs como verificação, de comparação dos objetivos declarados e registrados no cadastro com o efetivamente realizado, assegurando informações confiáveis sobre ONGs e que o trabalho foi feito de acordo com as informações declaradas, a fim de evitar que a ONGs sejam usadas para outras finalidades.

Há também outro sentido de controle na questão em que os objetivos são declarados, mas contra interesses nacionais. Neste caso, o controle no sentido de verificação não se aplica, e sim, no sentido de domínio, poder político sobre ONGs através da Lei, pois se os objetivos da ONG vão contra os interesses nacionais ou não são de “interesse público” – uma das características das ONGs descritas no projeto de lei – estas não serão reconhecidas pelo Governo através do cadastro como ONGs, e sim, como organizações sem autorização para atuar em território nacional. O Governo acabará direcionando as ONGs para o que ele quer que elas sejam.

O projeto de lei como solução para o problema de falta de transparência e de prestação de contas como todas as entidades públicas e privadas o fazem, possui sentido de controle voltado para a influência na gestão destas ONGs, ou seja, algumas ONGs não possuem instrumentos formais de gestão, como os utilizados por organizações burocráticas, e isto seria considerado um problema, pois a falta destes instrumentos leva as ONGs à falta de eficiência na aplicação desses recursos. A aprovação do projeto de lei faria com que as ONGs adaptassem sua forma de gestão aos instrumentos formais do Estado de controle como função administrativa e aos requisitos organizacionais de licitações. Outro sentido de controle presente neste problema é também o de verificação, já que a intenção com o projeto de lei é confrontar a quantidade de recursos repassados, tanto públicos quanto privados, com o gasto com a atividade-fim da ONG, ou seja, visa evitar desvios intencionais, como para o enriquecimento próprio tanto dos indivíduos que recebem quanto dos que repassam, assegurando que os recursos estão sendo usados de forma correta.

O poder de pressão ou de lobby aparece como um problema e, nesse caso, o controle estaria no sentido de limitar este poder das ONGs e conseqüentemente, o controle da sociedade civil sobre o estado, isto é, as ONGs estariam enfraquecidas para articular interesses sociais, já que as ONGs não são consideradas legítimas como o governo.

Em relação à atuação das ONGs o controle estaria sendo aplicado no sentido de desencorajar ações criminosas através do cadastro e da prestação de contas, ou seja, o controle está no sentido de verificação do que aquilo que é declarado que será realizado com aquilo efetivamente realizado, evitando, assim, a utilização de ONGs como fachada para atividades criminosas. Esse sentido de controle, a nível macro, pode ser como pressão para desestimular comportamentos em relação à cultura e normas do país, para manter a coesão da sociedade: o controle social. Neste caso o controle social pode ser considerado positivo formal, já que aquelas ONGs que estiverem regular, de acordo com o projeto de lei, poderão receber recursos do governo, mas também negativo formal, ou coercitiva e restritiva, pois aquelas que apresentarem atividades ilegais, serão punidas pelo governo. Ambos os controles sociais positivo formal e negativo formal fazem com que o Governo possa manipular as ONGs, exercendo poder político sobre as mesmas.

Outra análise que se pode fazer, a partir do instrumento de controle cadastro, é o de que o governo estaria utilizando da estratégia de monitoramento para controlar as ONGs, podendo restringir o registro daquelas que vão contra os interesses do governo, principalmente algumas ONGs influenciadas por interesses estrangeiros, ONGs indigenistas ou ambientalistas.

Além do cadastro, a prestação de contas dos recursos recebidos pelas ONGs também faz parte desta estratégia, uma vez que não há especificação do conteúdo e nem da avaliação da prestação de contas, podendo o governo, desta maneira, manipular a informação advinda da prestação de contas com o intuito de induzir a sociedade a sancionar estas organizações. Um exemplo seria a quantidade de recursos financeiros que as ONGs recebem, que, em um ponto dos discursos dos Senadores, é apontado como problema, pois induz-se a crer que um volume alto de repasses de recursos públicos é geralmente acompanhado de desvio destes recursos.

Os significados de controle encontrados se originaram na CPI das ONGs, que havia sido criada para investigar ONGs fraudulentas, a maioria atuante na Amazônia, o que levantou uma série de generalizações e concepções negativas a respeito de ONGs, como é o caso de ONGs indigenistas e ambientalistas. Tanto nos discursos, quanto no relatório, acredita-se que essas ONGs estão em prol de interesses que não os declarados pela organização ou que são contra os interesses

públicos, como o antidesenvolvimento. É baseado nestes estereótipos que o projeto de lei foi desenvolvido.

Como discutido anteriormente, a informação é um insumo do controle, independente do significado deste controle. A informação serve como base para verificar o que foi dito que seria feito ou gasto com o que foi realmente realizado ou como base para o preavencimento de um determinado estado de domínio.

Os significados de controle encontrados nos discursos e que estão presentes no projeto de lei 3877/2004 trarão conseqüências diversas para diferentes formas de gestão de ONGs, devido à sua diversidade organizacional. Aquelas ONGs que já são registradas ou como fundação ou como associação, estas o projeto de lei não terá grandes impactos, pois já estão inclusas em algum tipo de registro cadastral e prestam contas ao Ministério Público, portanto, a gestão dessas organizações já está adaptada aos mecanismos de regulação do Governo.

Aquelas organizações que agem como representantes sociais ou particulares de controle da sociedade civil sobre o Estado, questionando-o e fiscalizando suas decisões e ações, essas organizações serão prejudicadas pela aplicação de controle no sentido de manipulação, domínio e poder político, pois limitará seu poder de fiscalizar e reivindicar direitos sociais ou particulares sobre o Estado.

As ONGs auto-geridas de menor porte e atuação mais local são as que terão maiores mudanças em sua gestão. Pressupondo a obediência destas organizações à lei, após ser legitimado o projeto de lei, essas organizações se submeterão aos processos burocráticos impostos pela prestação de conta e pelo levantamento de informações para o cadastro. A prestação de conta nestas organizações não é um processo formal, pois as decisões são tomadas democraticamente e a participação de todos na organização é plena. Isto quer dizer que todos sabem o que está acontecendo na organização, pois a informação é um requisito para a tomada de decisões.

Se baseando na abordagem substantiva das organizações, as ONGs passarão a se submeter à um processo burocrático que influenciará na eficiência para se atingir sua missão. O processo burocratizado de prestação de contas e cadastramento será inserido em um ambiente onde não há espaço para burocratização, sem que haja redução de eficiência no alcance da missão da ONG. A forma de organização das ONGs, segundo esta abordagem, está inserido em um

espaço de solidariedade, fornecendo flexibilidade em ambientes complexos, ambíguos ou incertos.

## **9. CONCLUSÃO**

Esta pesquisa analisou o significado de controle do Estado sobre as ONGs inerente ao projeto de lei nº. 3877 de 2004 que trata do registro, fiscalização e controle das ONGs.

Inicialmente, foram explicados que Estado e ONGs possuem racionalidades de gestão diferentes: o Estado é legitimizado pelo povo e regido por leis, com sua gestão predominantemente burocrática; as ONGs construíram sua legitimidade através da defesa de interesses sociais e são dirigidas, em tese, pela solidariedade e cooperação, sem apresentar uma forma específica de gestão. Além disso, observou-se que através do projeto de lei nº. 7 de 2003 e da CPI das ONGs é perceptível a tentativa do legislativo de impor mecanismos de controle sobre as ONGs que irão afetar, independentemente do significado do controle, a forma organizacional das mesmas. Na verdade, o que realmente dependeria do significado de controle é a profundidade destas alterações na forma de organização das ONGs.

Outra explicação inicial é que o projeto de lei em questão se originou da CPI das ONGs. A partir do relatório final desta CPI, observou-se que a visão que os senadores constituíram das ONGs foi baseada nas organizações denunciadas e investigadas. Durante esta investigação, os órgãos do governo que estavam envolvidos nas denúncias das ONGs não foram incluídos. Como resultado, ao invés de apresentar propostas para melhorar os instrumentos já existentes de controle destes órgãos, a CPI das ONGs apresentou um projeto de lei, cuja concepção de ONGs não só baseia-se em estereótipos – as ONGs ambientalistas e indigenistas que atuam principalmente na Amazônia agem contra o desenvolvimento e interesses brasileiros – mas é também abrangente – a definição do que é uma ONG, se comparado com a literatura existente sobre o assunto, não caracteriza o que uma ONG realmente é, deixando com que qualquer organização do terceiro setor seja considerada uma ONG. São deixados de lado aspectos definidores das ONGs como sua forma de organização, de funcionamento e ideais. É nesta noção de ONGs que o controle das mesmas, sugerido através do projeto de lei nº. 3877 de 2004, foi baseado.

No projeto de lei nº. 3877 de 2004, a forma como serão avaliados os objetivos das ONGs no cadastro e as informações das prestações de contas dos recursos recebidos pelas ONGs, não é especificada, representando uma brecha para que se aplique um controle que signifique manipulação das ONGs para que elas se submetam à vontade do Estado. O cadastro seria um instrumento utilizado, neste significado de controle, como um filtro para que sejam registradas e consideradas apenas aquelas ONGs que o Estado definiu como de interesse público, enquanto que o restante estaria atuando sem regularização. No caso da prestação de contas, pela falta de especificação de como será feita a avaliação da mesma, ela pode ser utilizada para se manipular informações e censurar as ONGs ou fazê-las serem censuradas pela sociedade.

Até ser transformado em lei, o projeto passa por um processo legislativo onde ele é pensado, avaliado, e prospectado, mas que, na verdade, os interesses diferenciados e as relações de força no campo político é que definem o conteúdo da norma. Ao final, quando o projeto de lei é aprovado e transformado em lei, se torna um comando e deve ser obedecido pelos seus destinatários.

A literatura sobre gestão de ONGs encontrada aponta como características dessa gestão uma estrutura flexível, em que as decisões são tomadas democraticamente e há a presença de um líder que os represente. Há também aquelas ONGs que, por necessidades financeiras, pela busca de eficiência ou simplesmente para competir por financiamentos, procuram formas prescritivas de gestão, como o planejamento estratégico, por exemplo. Estas últimas, que escolheram formas prescritivas de gestão, correm o risco de perder sua autonomia organizacional devido à pressão exercida pelos financiadores para que as ONGs atendam à padrões organizacionais pré-estabelecidos ou se desvirtuem de suas finalidades para atender às finalidades dos financiadores.

Na análise realizada, há diferentes significados de controle inerentes ao projeto de lei nº. 3877/2004, dependendo dos problemas levantados em relação às ONGs, os quais seriam solucionados pelo projeto de lei. Nos documentos analisados, este controle foi encontrado significando tanto dominação quanto verificação.

O Estado, no controle significando dominação, estaria procurando influenciar as ONGs a fim de evitar objetivos contrários aos interesses nacionais como, por exemplo, o antidesenvolvimento pregado por ONGs ambientalistas, e tentando

limitar o poder de lobby que as ONGs possuem. Neste significado, o Estado tende a uma estratégia de monitoramento, que é praticada através de acompanhamento das atividades das ONGs e restrição da atuação das que vão contra os interesses do Estado ou representam uma ameaça à ordem vigente.

No controle significando verificação, o cadastro e a prestação de contas estariam sendo utilizados pelo Estado para averiguar se as ações, atividades e gastos realizados pelas ONGs estão de acordo com a finalidade proposta por elas.

O que se percebe é que independentemente do significado de controle inerente ao projeto de lei, as ONGs passarão por mudanças organizacionais se aprovada a lei. A intensidade dessas mudanças é que dependerá desses significados de controle. O controle significando dominação é o mais impactante na autonomia das ONGs, pois estas terão que ajustar a sua finalidade às que o Estado estabeleça como finalidade de ONGs legítimas e aquelas que não queiram mudar suas finalidades podem até deixar de existir.

As mudanças que poderão ocorrer com o controle significando verificação são mudanças na forma de gestão, pois aquelas ONGs onde a autogestão ou formas substantivas de gestão predomina, passarão a incluir a elaboração de prestação de contas anual ao Ministério Público, que desviará parte do foco total da ONG em sua finalidade para este processo exigido pelo Estado.

O mais preocupante é o impacto do projeto de lei naquelas ONGs que realizam o controle social do Estado e defendem a cidadania e os interesses sociais no governo. Pelas análises feitas, estas organizações não são o foco principal do projeto de lei, mas estão sujeitas às mesmas conseqüências que o projeto de lei trará à todas as ONGs.

Como sugestão de pesquisas futuras, pode ser necessário um estudo de impacto na organização e poder de pressão das ONGs após o projeto de lei se tornar efetivamente lei e, conseqüentemente, averiguar se ainda há espaço para contestamento e choque de opiniões na democracia brasileira.

## BIBLIOGRAFIA

ABONG. Seminário: Marco Legal das ONGs em debate no Congresso Nacional. 2005. Disponível em [[http://www.abong.org.br/novosite/download/Marco%20Legal\\_Congresso.doc](http://www.abong.org.br/novosite/download/Marco%20Legal_Congresso.doc)]. Acesso em 01/2006.

ALMEIDA JÚNIOR, João Mendes de. **Noções Ontológicas de Estado, Soberania, Autonomia, Federação, Fundação**. São Paulo: Editora Saraiva, 1960.

ANDION, Carolina. Gestão em organizações da economia solidária: contornos de uma problemática. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.32, n.1, p. 7-25, Jan/Fev, 1998.

ANDRADE, Luiz Antônio Botelho; LONGO, Waldimir Pirró; PASSOS, Eduardo. Autonomia: Um Modelo Explicativo da Ontologia da Universidade. **Anais da XXIII Reunião Anual da ANPED**. Caxambu, 2000.

ANDRADE, Manuel A Domingues de Andrade. **Ensaio sobre a Teoria da Interpretação de Leis**. Coimbra: Coleção Cultura Jurídica, 1963.

ANGELONI, Maria Terezinha e MOSCAROLA, Jean. A Influência dos Fatores Culturais e Lingüísticos nas Representações das Decisões: Comparação entre o Mundo Acadêmico e o Empresarial. **Anais do XXI ENANPAD**. Rio das Pedras, 1997.

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. São Paulo: Malheiros, 1998.

BARDIN, Laurence. **Análisis de Contenido**. Madrid: Colecciones Akal, 2000.

BARTHES, Roland. Elementos de Semiologia. 14. ed. São Paulo: Cultrix, 2001.

BEJARANO, Viviane Carvalho; PILATTI, Luiz Alberto; FRANCISCO, Antonio Carlos de; OLIVEIRA, Antonella Carvalho de. A Evolução das Teorias Administrativas à Luz da Sociologia de Norbert Elias. **Anais do IX Simpósio Internacional Processo Civilizador**. Ponta Grossa, 2005.

BENIGER, James R. **The Control Revolution**. Cambridge : Harvard University, 1986.



BARROS, Aidil Jesus da Silveira; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Fundamentos de Metodologia Científica**: Um Guia para a Iniciação Científica. São Paulo: Makron Books, 2000.

BARROSO, J. O **Estudo da Autonomia da Escola**: da Autonomia Decretada à Autonomia Construída. Porto: Porto Editora, 1996.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som**: Um Manual Prático. 2. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.

BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universitária de Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. **Estado, Governo, Sociedade**: por uma Teoria Geral da Política. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2003.

\_\_\_\_\_. **Teoria da Norma Jurídica**. São Paulo: Edições Profissionais Ltda., 2004.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 12. ed. Brasília e Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2002.

BOTELHO, Augusto. [Discurso Parlamentar]. **Diário do Senado Federal**, p. 11018-11022, 27 Abr. 2004. Seção 1.2.9.

BRASIL. Presidência da República. **Manual de Redação da Presidência da República**. 2. ed. Brasília: Presidência da República, 2002.

BRATTON, M. *The politics of NGO-government relations in Africa: can they influence public policy?*. World Development, v. 17, n. 4, p. 569-587. 1989.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado nos anos 90**: Lógica e Mecanismos de Controle. Brasília: MARE, 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. São Paulo: FGV, 1998.

BRUNO, Lúcia E. N. Barreto. O Processo de Trabalho e as Teorias Administrativas. **Série Idéias**, São Paulo, v. 16, p. 125-140. 1993.

CACCIA BAVA, Sílvio. As ONGs e as Políticas Públicas na Construção do Estado Democrático. **RSP**, Brasília, v.118, n.3, p.97-100. 1994.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Estado de Direito**. Lisboa: Gradiva, 2004.

CAMPOS, José Roberto Bassul. **Organizações Não-Governamentais nas Áreas Ambiental, Indígena e Mineral**. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 1999.

CAPPELLE, Mônica Carvalho Alves; MELO, Marlene Catarina de Oliveira Lopes; GONÇALVES, Carlos Alberto. Análise de conteúdo e análise de discurso nas ciências sociais. **Revista de Administração da UFLA**, v. 5, n. 1, Jan/Jun. 2003.

CARVALHO, Nanci Valadares de. **Autogestão: O Governo pela Autonomia**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

CASTRO, Marcílio França. A Técnica Legislativa Além da Regra. **Caderno Escola Legislativa**, Belo Horizonte, v. 4, n. 7, p. 3-179, Jan/Jun. 1998.

CAVALCANTI, Mozarildo. [Considerações sobre o Relatório Final dos Trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre as ONGs]. **Diário do Senado Federal**, p. 8327-8329, 23 Abril. 2003. Seção 2.3.5.

\_\_\_\_\_. [Discurso Parlamentar]. **Diário do Senado Federal**, p. 14316-14318, 05 Jun. 2003. Seção 1.3.1.

\_\_\_\_\_. [Discurso Parlamentar]. **Diário do Senado Federal**, p. 17202-17206, 05 Jul. 2003. Seção 1.2.11.

\_\_\_\_\_. [Discurso Parlamentar]. **Diário do Senado Federal**, p. 24850-24853, 23 Ago. 2003. Seção 1.2.7.

\_\_\_\_\_. [Discurso Parlamentar]. **Diário do Senado Federal**, p. 7859-7862, 20 Mar. 2004. Seção 1.2.6.

\_\_\_\_\_. [Discurso Parlamentar]. **Diário do Senado Federal**, p. 13355-13358, 11 Maio. 2004. Seção 1.2.12.

\_\_\_\_\_. [Discurso Parlamentar]. **Diário do Senado Federal**, p. 16283-16287, 27 Maio. 2004. Seção 1.3.3.

\_\_\_\_\_. [Discurso Parlamentar]. **Diário do Senado Federal**, p. 17274-17275, 04 Jun. 2004. Seção 1.3.1.

\_\_\_\_\_. [Discurso Parlamentar]. **Diário do Senado Federal**, p. 18950-18953, 22 Jun. 2004. Seção 1.2.10.

\_\_\_\_\_. [Discurso Parlamentar]. **Diário do Senado Federal**, p. 19823-19826, 29 Jun. 2004. Seção 1.2.5.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. São Paulo: Cortez Editora, 1995.

CLAUDINO, Luis. **Cadastro de Servidores**: O Caso da Secretaria da Receita Federal. 1984. 136f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Departamento de Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 1984.

COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro Setor**: um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos. São Paulo: Editora SENAC, 2000.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Manual de Procedimentos Contábeis e Prestação de contas das Entidades de Interesse Social**. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade, 2004.

DEBRAY, Régis. **La República explicada a mi hija**. Traduzido por Sandra Garzonio. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1999.

DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a Lei: Introdução a um Procedimento Metódico. **Caderno Escola Legislativa**, Belo Horizonte, v.7, n.12, p.101-143, Jan/Jun. 2004.

DENCKER, Ada de Freitas Maneti; VIÁ, Sarah Chucid da. **Pesquisa Empírica em Ciências Humanas**. 2. ed. São Paulo: Futura, 2002.

DEMO, Pedro. Ambivalências da Sociedade da Informação. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 29, n. 2, p. 37-42, Maio/Ago. 2000.

DERZI, Misabel. “Nota de Atualização nº.2 ao art. 96”. In ALIOMAR BALEEIRO, **Direito Tributário Brasileiro**. 11. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1999, p.610.

DINIZ, João Helder A. S.; MATTOS, Pedro Lincoln C. L. de. Organizações Não Governamentais e Gestão Estratégica: Desfiguração de Seu Caráter Institucional-Original?. **Anais do XXVI ENANPAD**. Salvador, 2002.

DIZARD, Wilson P. **The Coming Information Age**. New York: Longman, 1982.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **Administração de Organizações Sem Fins Lucrativos**: Princípios e Práticas. Tradução de Nivaldo Montingelli Jr. São Paulo: Pioneira, 1994.

DRUMOND, João Franciso Aguiar. **Interpretação do Direito e da Constituição**. 2001. 153f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2001.

FERNANDES, Beatriz da Costa; SILVA, Jorge Adalberto Aziz da; JÚNIOR, Jorge Augusto. **Direito, Estado e Gestão Pública**. Rio de Janeiro: Cadernos Didáticos do Programa de Educação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro, 2002.

FERNANDES, Rubem César. **Privado Porém Público**: O Terceiro Setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FERRARI, Alfonso Trujillo. **Metodologia da Pesquisa Científica**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1982.

FERRARI FILHO, Sérgio Antônio. A iniciativa privativa no processo legislativo diante do princípio interpretativo da efetividade da constituição. **Revista Direito**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 9, jan./jun. 2001.

FERREIRA, Victor Cláudio Paradela. **ONGs no Brasil: Um Estudo sobre suas Características e Fatores que Têm Induzido seu Crescimento**. 2005. 271f. Tese (Doutorado em Administração) - Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2005.

FICHTER, Joseph. **Sociologia**. São Paulo: Editora Herder, 1969.

FLEURY, Sabino José Fortes. Texto e Pretexto: O Intérprete e o Mundo da Vida. **Caderno Escola Legislativa**, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p.145-171, Jan/Jun. 2004.

FOWLER, A. ***Striking a Balance: A Guide to Enhancing the Effectiveness of NGOs in International Development***. London: Earthscan, 1997.

FREITAS, H.; CHUNHA Jr., M. V. M.; MOSCAROLA, J. Pelo Resgate de Alguns Princípios da Análise de Conteúdo: Aplicação Prática Qualitativa em Marketing. **Anais do XX ENANPAD**. Angra dos Reis, 1996.

FRIEDRICH, Tatyana Scheila. Globalização e Regionalização: Impactos no Estado e no Direito. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná**, Curitiba, v.36. 2001.

GARCIA, Cláudio Osnei. **Estrutura de Referência para o Controle de Gestão de Empresas do Setor Elétrico Brasileiro**: Estudo de multicasos no segmento de distribuição de energia elétrica. 2005. 191f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

GARRATY, J.A; MCCAUGHEY, R.A. ***The American Nation : A History of the United States***. 7. ed. New York: Harper Collins Publishers, 1991.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOHN, Maria da Glória. Gestão Social nas ONGs: Solução e Crise do Paradigma Estatal. **Papers da I Conferência Internacional de Gestão Social**, Porto Alegre, 2004

\_\_\_\_\_. **Teoria dos Movimentos Sociais: Paradigmas clássicos e contemporâneos**. 4. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino; SILVA, Eduardo Ramos Ferreira. Autonomia e Flexibilidade na Gestão dos Setores de Energia Elétrica e de Telecomunicações no Brasil. **Anais do V Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santo Domingo, Oct. 2000.

HEINTZE, Hans-Joachim. *On the Legal understandig of Autonomy*. In SUKSI, Markku (Ed.). **Autonomy: Applications and Implications**. Suécia: Kluwer Law International, 1998.

HILL, Hermann. **Einführung in die Gesetzgebungslehre**. Heidelberg: [s.n.], 1982

FOX, J.; HERNÁNDEZ, L. *Offsetting the Iron Law of Oligarchy: The Ebb and Flow of Leadership Accountability in a Regional Peasant Organization*. **Grassroots Development**. v. 13, n. 2, p. 8-15, 1989.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise do Conteúdo**. Brasília: Plano Editora, 2003.

JAKOBSON, Roman. *Lingüística e Comunicação*. 19. ed. São Paulo: Cultrix, 2003.

LAFER, Celso. O Significado de República. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 214-224, 1989.

LALANDE, André. **Vocabulário Técnico e Crítico da Filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

LANDIM, Leilah. **A Invenção das ONGs: Do Serviço Invisível à Profissão Impossível**. 1993. 239f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Museu Nacional e Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1993.

\_\_\_\_\_. *Experiência Militante: História das Assim Chamadas ONGs*. **Lusotopie: Les ONG en Lusophone**, Paris, v.1, p. 215-239. 2002.

LAPIDOTH, Ruth. *Autonomy: Potential and Limitations*. **International Journal on Group Rights**, [s.l.], v.1, p. 269-290. 1993.

LAZARSELD, P. **Philosophie des sciences sociales**. Paris: Gallimard, 1970

LEONI, Geraldo; LEONI, Evandro Geraldo. **Cadastro Crédito e Cobrança**. São Paulo: Editora Atlas, 1997.

LEWIS, David. *NGOs, Management, and the Process of Change*. In: **Together – a Journal of the World Vision Partnership**. n. 60, Geneva: World Vision, 1998.

\_\_\_\_\_. ***The Management of Non-Governmental Development Organizations***. London: Routledge, 2001.

LIMA, Nelia Pamplona Castilho. **Controle externo pelo poder legislativo: A eficácia dos instrumentos legais do congresso nacional: análise do período 1984-1993(O)**. 1997. 374 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Departamento de Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 1997.

MACEDO, B. Projecto Educativo de Escola: do Porquê Construí-lo à Gênese da Construção. In BARROSO, J. (Ed.). **O Estudo da Escola**. Porto: Porto Editora, 1996. p. 127-139.

MAINGUENEAU, Dominique. **Novas Tendências em Análise do Discurso**. Campinas: Pontes Editores, 1997.

MATTELART, Armand. **História da sociedade da informação**. São Paulo: Loyola, 2002.

MEIRA, Leda Christina de Castro; ROCHA, Georges Souto. Modelos de Gestão de ONGs Ambientais: Um Estudo Comparativo em Três Organizações Baianas. **Anais do XXVII ENANPAD**, Atibaia, 2003.

MENDES, Luis Carlos Abreu. **Visitando o “Terceiro Setor” (ou Parte Dele)**. Brasília: IPEA, 1999.

MENDONÇA, Joseane; GÓIS, Zélia. Aonde Vai a ONG? **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 12, n. 3, p. 211-219, dez. 2002.

MENESCAL, Andréa Koury. “História e Gênese das Organizações Não Governamentais”. In GONÇALVES, Hebe Signorini. **Organizações Não Governamentais: Solução ou Problema?**. Editora São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO. Manual de Procedimentos para Análise de Prestação de Contas de Recursos Oriundos do FUNDEF. Recife: Ministério Público de Pernambuco, 2005.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social**: Crítica ao Padrão Emergente de intervenção social. São Paulo: Editora Cortez, 2002.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **Burocracia e Autogestão**: A Proposta de Proudhon. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

MOURA, Rui. O Conceito de Autonomia de Escola: Algumas Reflexões. **Educare/Educere**, [s.l.], n. 7, p. 85-94. 1999.

NASCIMENTO, Cláudio. **A Autogestão e o "Novo Cooperativismo"**. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria Nacional de Economia Solidária, 2004.

OLIVER, Christine. *Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions*. **Academy of Management Review**, v. 15, n. 2, p. 241-265, Abr. 1990.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability Horizontal e Novas Poliarquias*. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 44; p. 27-54. 1998

PANCERI, Regina. **Terceiro Setor**: a Identificação de Competências Essenciais dos Gestores de uma Organização Sem Fins Lucrativos. 2001. 280f. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

RAMOS, Sílvia. O Papel das ONGs na Construção de Políticas de Saúde: a Aids, a saúde da mulher e a saúde mental. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 1067-1078, Out/Dez. 2004.

RIBEIRO, Guilherme Wagner. Princípios Constitucionais do Direito Parlamentar. **Caderno Escola Legislativa**, Belo Horizonte, v.7, n.12, p.173-191, Jan/Jun. 2004.

ROUANET, Sérgio Paulo. Razões do Neo-Iluminismo. In CASTORIADIS, Cornelius *et al.* **A Criação Histórica**. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1992.



SÁ, Fernando. Tensões na Democracia Representativa: Imprensa e Legislativo na Esfera Pública Política. **Comum**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 24, p. 5-28, Jan/Jun. 2005.

SALAMON, Lester. A Emergência do Terceiro Setor – Uma Revolução Associativa Global. In: **Revista de Administração da USP**, São Paulo, v. 33, n. 1, p. 5-17, Jan/Mar. 1998.

SANCHEZ, Oscar Adolfo. O Poder Burocrático e o Controle da Informação. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 89-120, 2003.

SANTOS, Mirian Guimarães. **Fiscalização da aplicação de recursos públicos orientada para resultados**. 2002. 201f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2002.

SENADO FEDERAL. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito das Organizações Não Governamentais**. Brasília: Senado Federal, 2002.

\_\_\_\_\_. Justificação [do Projeto de Lei nº. 7 de 2003]. **Diário do Senado Federal**, Brasília, p. 623, Fev. 2003. Seção 2.2.17.

SENRA, Nelson de Castro. Regime e Política de Informação Estatística. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 75-85, Jul/Set. 2002.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Editora Cortez, 2000.

SILVA, Adelmo Ferreira da. **Organizações Questionadoras do Terceiro Setor: Discutindo sua Autonomia Institucional**. 2004. 98f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Curso de Mestrado em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

SILVA, Pedro Cordeiro da. **Cadastro e Tributação**. Brasília: Fundação Petrônio Portella, Ministério da Justiça, 1982.

SILVEIRA, Henrique Flávio Rodrigues. Um Estudo do Poder na Sociedade da Informação. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 29, n. 3, p. 79-90, Set. 2000.

SIRAQUE, Vanderlei. **O Controle Social da Função Administrativa do Estado: Possibilidades e Limites na Constituição de 1988**. 2004. 212f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

SERVA, M. O Paradigma da Complexidade e a Análise Organizacional. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo: v. 32, n. 2, p. 26-35, Abr/Jun. 1992.

\_\_\_\_\_. A Racionalidade Substantiva Demonstrada na Prática Administrativa. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 18-30, Abr/Jun. 1997.

SOARES, Fabiana de Menezes. A Dialética na Escolha do Conteúdo da Lei. In: BITTAR, Eduardo C. B.; SOARES, Fabiana de Menezes (Ed.). **Temas de Filosofia do Direito**. São Paulo: Manole, 2004. p. 85-131.

SOMAVÍA, Juan. A Estrutura Transnacional de Poder e a Informação Internacional. In: MATTA, Fernando Reyes (Ed.). **A Informação na Nova Ordem Internacional**. Tradução de Paulo Kramer e Sigrid Sarti. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980. p. 31-52.

SOUZA, Terezinha de F.C. Documento, Informação e Conhecimento: Ainda uma Questão. **Anais do VI Encontro Nacional de Ciência da Informação**. Salvador,. 2005.

SUKSI, Markku. **Autonomy: Applications and Implications**. Suécia: Kluwer Law International, 1998.

TAVARES, Ricardo Neiva. **As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 1999.

TESOURO NACIONAL. Glossário. 2006. Disponível em [[http://www.stn.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario\\_p.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_p.asp)]. Acesso em 06/2006.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. **Identidades em Construção: As Organizações Não-Governamentais no Processo Brasileiro de Democratização**. São Paulo: Editora Annablume, 2003.

VIEGAS, Waldyr. Controle Administrativo e Controle Social: Analogias, Contrastes e Paralogismos. **Cadernos de Administração**, Brasília, v. 2, n. 6, p. 49-59, Out/Dez. 1996.

VIEIRA, José Roberto. República e Democracia: Óbvios Ululantes e Não Ululantes. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**. Curitiba, v.36, p. 147-161. 2001.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1979.

ZACHARIAS, Maria Luiza Barcellos. Cadastros Estatísticos de Empresas Construídos a Partir de Registros Administrativos. **Anais da II Reunião da Conferência de Estatística das Américas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe**. Santiago do Chile, 2003.

## ANEXOS

### ANEXO A – Projeto de Lei Nº. 3877 de 2004

Dispõe sobre o registro, fiscalização e controle das Organizações Não-Governamentais e dá outras providências.

**O Congresso Nacional** decreta:

**Art. 1º** São livres a criação, a organização, a estruturação interna e o funcionamento de entidades de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos e normas estatutárias visem a fins de interesse público, sendo vedado ao poder público negar-lhes reconhecimento ou registro dos atos constitutivos e necessários ao seu funcionamento.

Parágrafo único. A mera constituição de pessoa jurídica de direito privado, nos termos dispostos no *caput* deste artigo, não enseja sua qualificação como:

I - instituição criada com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das instituições federais de ensino superior e pesquisa científica e tecnológica, assim definida na Lei nº. 8.958, de 20 de dezembro de 1994;

II – Organização Social, assim definida na Lei nº. 9.637, de 15 de maio de 1998;

III - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, assim definida na Lei nº. 9.790, de 23 de março de 1999.

**Art. 2º** As Organizações Não-Governamentais (ONGs) prestarão contas anualmente dos recursos recebidos por intermédio de convênios ou subvenções de origem pública ou privada, inclusive doações, ao Ministério Público, independentemente da prestação de contas aos respectivos doadores.

**Art. 3º** Fica criado o Cadastro Nacional de Organizações Não-Governamentais (CNO), administrado pelo Ministério da Justiça, no qual serão inscritas todas as Organizações Não-Governamentais (ONGs) atuantes, a qualquer título, no País.

§ 1º Por ocasião da inscrição de que trata o *caput* deste artigo, a Organização Não-Governamental (ONG) prestará esclarecimentos sobre suas fontes de recursos, linhas de ação, tipos de atividades, de qualquer natureza, que pretenda realizar no Brasil, o modo de utilização de seus recursos, a política de contratação de pessoal, os nomes e qualificação de seus dirigentes e representantes e quaisquer outras informações que sejam consideradas relevantes para a avaliação de seus objetivos.

§ 2º Todos os órgãos governamentais que detenham informações não confidenciais sobre Organizações Não-Governamentais (ONGs), inclusive de natureza fiscal, registrária e financeira, deverão torná-las disponíveis para o Cadastro Nacional de Organizações Não-Governamentais, conforme dispuser regulamento.

**Art. 4º** Somente poderão ser beneficiárias de fomento governamental, através de convênios, incentivos sob forma de auxílios financeiros ou subvenções, financiamentos, favores fiscais ou transferências orçamentárias, as Organizações Não-Governamentais (ONGs) inscritas no Cadastro Nacional de Organizações Não-Governamentais (CNO) que sejam qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), nos termos da Lei nº. 9.790, de 23 de março de 1999.

Parágrafo único. A qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) é dispensada para as Organizações Não-Governamentais (ONGs) que detiverem pelo menos uma das seguintes qualificações:

I - Título de Utilidade Pública, conferido na forma da Lei nº. 91, de 28 de agosto de 1935, regulamentada pelo Decreto nº. 50.517, de 2 de abril de 1961;

II - Atestado de Registro fornecido pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), previsto na Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, alterada pela Medida Provisória nº. 2.187-13, de 24 de agosto de 2001;

III - Qualificação de Organização Social, instituída pela Lei nº. 9.637, de 15 de maio de 1998;

IV - Condição de Entidade de Apoio, disciplinada pela Lei nº. 8.958, de 20 de dezembro de 1994.

**Art. 5º** Fica condicionada a prévia autorização do Ministério da Justiça, conforme dispuser regulamento, o desenvolvimento de atividades no País por parte de Organizações Não-Governamentais (ONGs) estrangeiras.

Parágrafo único. As ONGs constituídas antes da vigência desta Lei terão prazo, a ser definido em regulamento, para atender ao disposto neste artigo.

**Art. 6º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 7º** Revoga-se o art. 18 da Lei nº. 9.790, de 23 de março de 1999.

Senado Federal, em 30 de junho de 2004

Senador José Sarney  
Presidente do Senado Federal

**ANEXO B – Projeto de Lei Nº. 7 de 2003**

Dispõe sobre o registro, fiscalização e controle das organizações não-governamentais e dá outras providências.

**Art. 1º** Considera-se, para os efeitos desta Lei, organização não-governamental (ONG) qualquer instituição de direito privado, sem fins lucrativos, com finalidade social.

**Art. 2º** O início das atividades da ONG dependerá de sua prévia inscrição junto ao órgão governamental competente, nos níveis federal e estadual, nos estados onde tiver atuação ou representação, após o registro de seus atos constitutivos no ofício de registro civil de pessoas jurídicas competente.

§ 1º. Por ocasião da inscrição de que trata o *caput* deste artigo, a ONG prestará esclarecimentos sobre suas fontes de recursos, linhas de ação, tipos de atividades, de qualquer natureza, que pretenda realizar no Brasil, o modo de utilização de seus recursos, a política de contratação de pessoal, os nomes e qualificação de seus dirigentes e representantes e quaisquer outras informações que sejam consideradas relevantes para a avaliação de seus objetivos.

§ 2º O disposto no *caput* e no § 1º também se aplica à representação, a qualquer título, de ONG estrangeira, que venha a atuar no Brasil.

**Art. 3º** A ONG prestará contas anualmente dos recursos recebidos por intermédio de convênios ou subvenções de origem pública ou privada, inclusive doações, ao Ministério Público, independentemente da prestação de contas aos respectivos doadores.

**Art. 4º** É vedado ao estrangeiro sem visto permanente e residência no país, atuar como dirigente de ONG.

**Art. 5º** Fica criado o Cadastro Nacional de Organizações Não-Governamentais (CNO), administrado pelo Ministério da Justiça.

§ 1º. Os Cartórios de Registro Civil de Pessoa Jurídica enviarão bimestralmente informações pertinentes ao cadastro.

§ 2º. As informações do Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas da Secretaria da Receita Federal alimentarão o CNO.

**Art. 6º.** Todas as Organizações Não-Governamentais que atuam a qualquer título no País constarão do Cadastro a que se refere o artigo anterior.

**Art. 7º.** O Poder Executivo expedirá decreto regulamentando esta Lei.

**Art. 8º.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.