

**Formas de asociación entre el poder
público y la sociedad civil organizada
en el Brasil**

**Humberto Falcão Martins,
Valéria Alpino Bigonha Salgado y
Aldino Graef**

Humberto Falcão Martins

Doctorado en Administración y Maestría en Administración Pública por la Fundación Getulio Vargas. Ha ocupado posiciones ejecutivas en empresas privadas y en la administración pública, en especial en el Ministerio de la Administración y Reforma del Estado y en el Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, donde fue Secretario de Gestión, delegado del Brasil ante el Comité de Gestión Pública de la OCDE y presidente de la Red de Gestión Pública y Transparencia del BID. Es profesor en la Fundación Dom Cabral y en escuelas de gobierno en el Brasil y en el exterior. Es conferencista y autor de variado número de publicaciones; consultor de organismos internacionales en diversos temas relacionados a la gestión pública. Es director del Instituto Publix.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
E-mail: hfmartins@institutopublix.com.br

Valéria Alpino Bigonha Salgado

Psicóloga por la Universidad de Brasilia (1986); especialización en Gestión Pública y Calidad de Servicios en la Universidad Federal de Bahía (1995). En la actualidad es gerente de proyecto (en comisión) del Departamento de Articulación Institucional de la Secretaría de Gestión del Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión. Ha participado en procesos de reforma administrativa del Gobierno Federal en los últimos 17 años, en aspectos relacionados con los nuevos métodos de gestión pública y nuevas formas institucionales. Fue directora de Política y Estrategias sobre Drogas, en la Presidencia de la República, y especialista del gobierno brasileño en evaluación de políticas públicas sobre drogas, ante el órgano de drogas de la OEA (CICAD).

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
E-mail: valeria.salgado@planejamento.gov.br

Aldino Graef

Graduado en Historia y postgraduado en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental (ENAP Brasil). Pertenece a la Carrera de Especialista en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental, EPPGG, desde 1990. Ha trabajado en el servicio público federal brasileño, ocupando los cargos de coordinador general de Modernización e Informática en el Ministerio del Trabajo; director de Administración de Personal de la Secretaría de Recursos Humanos de la Secretaría de Administración Federal; director de Carreras y Remuneración y secretario interino de Recursos Humanos del Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado, MARE (1995); subsecretario de Asuntos Administrativos del Ministerio de Educación (MEC); entre otros. Actualmente es director del Departamento de Articulación Institucional de la Secretaría de Gestión del Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión. Ha publicado trabajos en las áreas de reforma administrativa y administración del Estado.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
E-mail: aldino.graef@planejamento.gov.br

En el ordenamiento jurídico brasileño, el universo de entidades civiles sin fines de lucro reúne organizaciones constituidas como asociaciones o fundaciones privadas, con naturalezas y finalidades completamente distintas, sin ninguna relación entre sí. La definición, fundamentada en la ausencia de atributos, es, por lo tanto, problemática.

Formas de asociación entre el poder público y la sociedad civil organizada en el Brasil*

1. Introducción

Una característica de los arreglos contemporáneos en torno a la gobernanza es la ampliación de la participación de entidades del tercer sector como asociadas al Poder Público en la gestión de políticas públicas. Entre tanto, hay una gran diversidad de conceptos acerca del tercer sector, refiriendo a distintos universos de entidades que poco o nada tienen en común entre sí, más allá del hecho de que no son entidades íntegramente volcadas hacia el mercado (empresas) ni integrantes de la estructura del Estado. En muchos casos se emplea el concepto de "organización no gubernamental" (ONG) para identificar el universo de entidades que componen el tercer sector, con el cual se denomina a las entidades creadas por un particular que desarrolla actividades de utilidad pública, conceptuadas a partir de la negación del atributo gubernamental. En el ordenamiento jurídico brasileño, el universo de entidades civiles sin fines de lucro reúne organizaciones constituidas como asociaciones o fundaciones privadas, con naturalezas y finalidades completamente distintas, sin ninguna relación entre sí. La definición, fundamentada en la ausencia de atributos, es, por lo tanto, problemática, ya que no delimita clara y objetivamente las entidades que lo integran.

De acuerdo con los datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), de la Asociación Brasileña de ONG (ABONG) y del Grupo de Institutos, Fundaciones y Empresas (GIFE), en 2005 existían

Recibido: 07-04-2010. Aceptado: 18-08-2010.

(*) Versión revisada del documento presentado en el XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, Brasil, 27 al 30 de octubre de 2009.

El estudio fue realizado por el Instituto Publix para la Secretaría de Gestión del Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID.

Traducido del portugués por **Antonio Quintin**. Título original: "Levantamento dos serviços sociais autônomos, entidades qualificadas como organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público no Brasil".

en el Brasil un total de 500 mil entidades privadas sin fines de lucro. Se alcanza un total aproximado de 338.200 asociaciones y fundaciones sin fines de lucro de carácter voluntario, sustraídas las entidades que, aun siendo sin fines de lucro, no cumplen con el criterio de una organización voluntaria, como el caso del Sistema "S", de los consejos profesionales, de los sindicatos y de los partidos políticos. Datos similares muestran la existencia de 276 mil entidades privadas sin fines de lucro en el año 2002. Al considerar este universo, se ha tenido, en tres años, un crecimiento de un 22,6% en la cantidad de este tipo de entidades, siendo que los datos de 2002 ya apuntaban un crecimiento de 157% respecto de 1995, pasando el número de entidades de 107 mil a 276 mil. Asimismo, según estos estudios, sólo 105 mil entidades habían sido creadas antes de 1990, evidenciando que, a partir de la década de 1990, hubo un boom de crecimiento del llamado tercer sector, con la creación de más de 233 mil entidades privadas sin fines de lucro de carácter voluntario.

Es cierto que, siendo estas entidades propias de la libre iniciativa, son todas aptas para prestar servicios a la comunidad. Sin embargo, hay una diferencia sustancial entre desarrollar actividades de diversa naturaleza dirigidas a la comunidad y tener como finalidad estatutaria actuar de forma complementaria al Estado en la oferta de servicios sociales a los ciudadanos. El desafío de identificar y levantar el mapa de la participación del tercer sector en la prestación de servicios sociales en el Brasil, especialmente si el objetivo fuera el de trazar una política pública que privilegie la cooperación y la integración de las acciones de gobierno y de la sociedad, exige una clasificación preliminar de las entidades que lo componen con base en los fines y objetivos institucionales de cada una. Ello permite distinguir y agrupar aquellas que tienen una efectiva actuación asistencial complementaria a la del sector público, diferenciándolas de las entidades de interés público en general y de las que responden a intereses particulares. De igual forma, es importante diferenciar las entidades tradicionales del voluntariado religioso y de la filantropía respecto de las llamadas ONG. Coexisten en el territorio nacional las nuevas formas de asociación Estado-sociedad, las estructuras tradicionales del voluntariado religioso y de caridad, sobre todo en la asistencia social, el asistencialismo basado en la filantropía privada de sectores de las elites tradicionales, y los movimientos sociales propios de la sociedad contemporánea, que actúan por medio de las ONG.

En la década de 1990 se observó un particular florecimiento de entidades destinadas a formar sociedades (*parcerias*) con el Poder Público, estimulado por la democratización del país y, además, por la legislación que autoriza el fomento público mediante la formación de sociedades.

En la década de 1990 se observó un particular florecimiento de entidades destinadas a formar sociedades (*parcerias*) con el Poder Público, estimulado por la democratización del país y, además, por la legislación que autoriza el fomento público mediante la formación de sociedades. Es en este contexto que se sitúan las leyes N° 9.637, de 1998, y N° 9.790, de 1999, que autorizan la calificación de entidades privadas sin fines de lucro como Organizaciones Sociales (OS) y Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP), respectivamente. La finalidad de estas leyes consistían en establecer sociedades público-privadas y el fomento del Estado al desarrollo de actividades de interés social y utilidad pública. Ambos modelos introdujeron nuevos paradigmas en la relación Estado-sociedad al adoptar instrumentos de contractualización de resultados para viabilizar la sociedad público-privada (*parceria*), en sustitución del modelo tradicional de convenio, el cual, no obstante, continúa siendo ampliamente utilizado, regulado en la actualidad por el Decreto N° 6.170, de 2007.

Las innovaciones contenidas en las leyes de OS y OSCIP, conjugadas con las dificultades de funcionamiento de las organizaciones estatales producto de la inflexibilidad de la administración pública (provocada, particularmente, por el tratamiento uniforme en lo referente a las reglas publicistas a partir de la Constitución de 1988), estimularon la creación de nuevas entidades de la sociedad civil y abrieron una pauta para el debate sobre el papel del Estado y su relación con las entidades privadas sin fines de lucro.

Este trabajo presenta datos del levantamiento nacional realizado en el período que va de noviembre de 2008 a febrero de 2009 acerca de la diseminación en el Brasil, en el ámbito de los gobiernos federal, estadual y municipal, de los modelos de fomento y asociación (*parceria*) entre el Poder Público y entidades civiles sin fines de lucro con forma de Servicio Social Autónomo (SSA), de Organización Social (OS) y de Organización de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP).

El documento está estructurado en seis partes, incluyendo esta introducción. La parte dos desarrolla algunas consideraciones sobre el alcance de la investigación, la metodología y su aplicación. La parte tres presenta una caracterización sucinta de los objetos: los tres modelos de asociación entre el Poder Público y los entes de colaboración, SSA, OS y OSCIP. La parte cuatro muestra los resultados del levantamiento, reúne los datos descriptivos y efectúa el análisis comparativo de la información recogida sobre SSA, OS y OSCIP. La parte cinco presenta un análisis comparativo de las

legislaciones federal, estatales y municipales acerca de OS, OSCIP y SSA. La parte seis expone las consideraciones finales sobre los resultados del levantamiento.

2. Consideraciones sobre el alcance del estudio, la metodología y su aplicación

El objetivo general del estudio consistió en levantar información censal, permitiendo: a) elaborar un mapa de los modelos instituidos por legislaciones específicas en las esferas federal, estatal y municipal y por las entidades calificadas para ello; b) identificar los instrumentos utilizados para formalizar las relaciones de asociación entre estas entidades y el Poder Público; c) analizar comparativamente las legislaciones y su aplicación; y d) analizar las variaciones regionales. El estudio se dividió en dos fases: la primera contempló el levantamiento documental y la investigación de campo, y la segunda, el análisis y el cruce de la información.

En la etapa de levantamiento documental se realizó una investigación bibliográfica con el objeto de levantar la información disponible en la literatura nacional sobre las entidades civiles investigadas, incluida la consulta a trabajos académicos y a órganos públicos, entre otros. Luego, se procedió a recoger información complementaria de sitios electrónicos de órganos públicos federales, estatales, municipales y de entidades civiles, así como de otras fuentes confiables de información. La investigación de campo se realizó en los órganos del Gobierno Federal, en los 26 gobiernos estatales, en el gobierno del Distrito Federal y en alcaldías municipales, por medio de contactos telefónicos, por fax y *e-mail*.

En el ámbito del Gobierno Federal, se realizaron contactos con órganos públicos que mantienen relaciones con cada tipo de entidad investigada. En el caso de las OSCIP, con el Ministerio de Justicia; en el caso de las OS, con los órganos del Ejecutivo en las áreas correspondientes a las actividades fomentadas; y en caso de los SSA, con el Congreso Nacional y el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU).

En la esfera estatal, fueron contactadas las secretarías responsables de la gestión de los modelos de asociación y de firmar los contratos de gestión y acuerdos de asociación [*termos de parceria*] con OS u OSCIP; las Asambleas Legislativas, que aprueban y publican la legislación referente a la calificación o creación de las entidades; y los Tribunales de Cuentas y Procuradurías Generales Estadales, ante los cuales las entidades presentan cuentas y están sujetas a fiscalización.

En la esfera municipal, fueron contactadas las alcaldías de 2.719 municipios, equivalente al 49% del total de los municipios del país.

El conjunto de municipios investigados incluyó las 26 capitales de los estados y los 2.520 mayores municipios brasileños, que cubren más del 90% de la población y el 95% del PIB.

La investigación de campo contempló dos procedimientos distintos de recolección de datos, en función del tamaño y diversidad de las fuentes de datos. El procedimiento aplicado a los órganos del gobierno federal, gobiernos estaduais y gobiernos de los 500 mayores municipios privilegió la investigación en profundidad con autoridades públicas e interlocutores de los órganos de gobierno, de las asambleas y cámaras legislativas, con el objeto de obtener la mayor cantidad de información sobre el tema. En los demás 2.520 municipios, el procedimiento de recolección consistió en establecer contacto con un dirigente con suficiente solvencia para responder sobre la existencia de los modelos en el municipio y, en caso afirmativo, solicitar información adicional por medio de correspondencia.

Durante la investigación de campo, ciertas dificultades afectaron la obtención de datos: muchos gobiernos no poseían información sobre la existencia de los modelos y, principalmente, sobre las entidades calificadas. Las dificultades fueron mayores en los municipios.

La mayoría de los estados y municipios no disponían de un catastro de las entidades calificadas como "OS" u "OSCIP", ni tampoco de los contratos de gestión y acuerdos de asociación vigentes firmados con ellas, lo que imposibilitó el levantamiento de un mapa más preciso. En general, no existe un área central responsable del catastro de las entidades calificadas. Cada entidad se relaciona con la respectiva secretaría de fomento en su área de actuación. Por tanto, la información referente a la cantidad de entidades y asociaciones constituidas están dispersas en las diversas secretarías. Los órganos que tienen información sobre la existencia de leyes de calificación y decretos de entidades calificadas son por lo general las secretarías de asuntos jurídicos, las áreas jurídicas del gabinete del gobernador o del alcalde, las procuradurías generales, las asambleas legislativas y las cámaras de concejales en los municipios.

En parte de los estados y en la mayoría de los municipios prevalece un desconocimiento respecto de los modelos. En muchos de los contactos realizados fue necesario explicarlos, dar ejemplos de entidades calificadas y repasar las leyes federales para que los interlocutores se familiarizaran con los modelos y pudiesen colaborar con la investigación identificando experiencias análogas. Fue común la confusión en relación al término Organización Social, entendido como el universo de las entidades sin fines de lucro en general.

Incluso en los estados y en los municipios que poseen una ley propia, este conocimiento está restringido a un área específica de

El Servicio Social Autónomo es una persona jurídica de derecho privado, instituida mediante autorización legislativa específica para la prestación de servicios sociales y de formación profesional. Colabora con el Poder Público en el desarrollo de actividades consideradas de interés público o social.

alguna secretaría y, muchas veces, personalizado en un funcionario que trabaja directamente con los modelos. El desconocimiento es generalizado en las estructuras de los gobiernos municipales, aun entre alcaldes, secretarios, jefes de gabinetes y asesores.

A pesar que, en la mayoría de los casos, los municipios menores tenían menos conocimiento sobre los modelos, muchas veces la obtención de información fue más fácil en estas alcaldías debido a su estructura reducida y a la accesibilidad de los dirigentes. Se verificó que en los estados y capitales existe mayor conocimiento acerca de los modelos, pero el trámite burocrático para obtener la información deseada es más lento y el contacto con los dirigentes, más difícil.

3. Los modelos de asociación entre el Poder Público y los entes de colaboración Servicio Social Autónomo (SSA)

El Servicio Social Autónomo, SSA, es una persona jurídica de derecho privado, instituida mediante autorización legislativa específica para la prestación de servicios sociales y de formación profesional. Adquiere personalidad jurídica a partir de la inscripción de su estatuto en el Registro Civil de Personas Jurídicas o, en algunos casos, por acto específico del jefe del Poder Ejecutivo. No existe una regla general que determine la forma jurídica del SSA, que puede asumir la forma de fundación o asociación, o una forma jurídica especial, no encuadrándose fácilmente en las categorías previstas en el Código Civil. El SSA es una entidad paraestatal que no forma parte del listado de entidades de la administración pública indirecta. Colabora con el Poder Público en el desarrollo de actividades consideradas de interés público o social.

Existen en Brasil dos tipos de SSA. Forman parte del primer tipo los SSA vinculados al sistema sindical (Sistema "S") instituido a partir de la década de 1940, consistente con la visión corporativa de Estado introducida por el *Estado Novo*¹. La justificación de los actos del Ejecutivo Federal para la delegación de estos servicios a las entidades sindicales patronales se sustentaba en la incapacidad del Estado en suministrarlos, en el contexto inmediato de la postguerra. Estas instituciones, creadas por las corporaciones profesionales, fueron beneficiadas por lo dispuesto en el art. 240 de la Constitución Federal², que autorizó que se destinaran a ellas recursos que tenían su origen en las contribuciones obligatorias de los empleadores sobre la nómina salarial. Son, por lo tanto, sostenidas mediante contribuciones parafiscales que, normalmente, tributan las empresas per-

tenecientes a la categoría profesional hacia la cual dirigen sus actividades de perfeccionamiento profesional y mejora del bienestar social de los trabajadores, con base en la nómina de salarios. El Sistema "S" está compuesto por el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial, SENAI, el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial, SENAC, y el Servicio Nacional de Aprendizaje Agrícola, SENAR, así como el Servicio Social de la Industria, SESI, y el Servicio Social del Comercio, SESC.

El sustrato jurídico de este modelo de entidad civil es, en general, de naturaleza asociativa; su sistema de gobernanza usualmente está constituido por la representación mayoritaria de entidades civiles (corporaciones, federaciones y consejos), representativas de las empresas que tributan, y minoritaria del Poder Público. No existe representación de personas físicas, sólo jurídicas. La presidencia de su órgano deliberativo es ejercida por la representación privada, en general, por la entidad fundadora, y su dirección ejecutiva es designada por el presidente del SSA o mediante elección por los miembros del consejo superior.

El segundo tipo de SSA corresponde a los prestadores de servicios sociales a la población, instituidos por decreto del Poder Público o mediante inscripción en el Registro Civil de Personas Jurídicas a partir de la autorización legal. Este modelo de SSA es de creación más reciente. A diferencia de los SSA vinculados al sistema sindical, que orientan sus actividades y servicios a la atención de los empleados de las empresas que tributan, este SSA presta servicios dirigidos a la población en general y puede establecer relaciones de fomento y asociación [*parceria*] con el Poder Público por medio de contratos de gestión. Puede citarse, como ejemplo, el Servicio Social Autónomo Asociación de las Pioneras Sociales (red nacional de hospitales Sarah Kubitschek), creado por el Poder Ejecutivo Federal.

Se registra, además, la existencia, en el ámbito de la legislación federal, de un tipo "híbrido" de SSA, cuyas características se sitúan entre las de los SSA del Sistema "S" y los de prestación de servicios sociales a la población. Ellos son la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial, ABDI, y el Servicio Social Autónomo Agencia de Promoción de Exportaciones del Brasil, APEX-Brasil, ambos creados por el Poder Ejecutivo Federal mediante autorización legislativa, con atribuciones de articulación y colaboración con el Poder Público en la promoción de políticas públicas, y autorizados a recibir contribuciones parafiscales. Tanto la APEX como la ABDI tienen participación del Poder Público en sus respectivos consejos de administración,

La calificación de Organización Social es conferida por medio de decreto presidencial a una entidad civil sin fines de lucro, que la habilita a mantener una relación de fomento y asociación con el Poder Público en la ejecución de actividades en las áreas de enseñanza, investigación científica, desarrollo tecnológico, medio ambiente, cultura y salud.

en conjunto con las entidades civiles sin fines de lucro de naturaleza representativa. Además, las leyes que autorizan su creación prevén que la designación del presidente de sus respectivos consejos compete al Presidente de la República. La ley que autoriza la creación de la ABDI dispone, además, que la entidad sostenga contratos de gestión con el Poder Público, no para el fomento de sus actividades, dado que recibe contribuciones parafiscales, sino con el objetivo de establecer metas e indicadores para el cumplimiento de su finalidad institucional.

Organización Social (OS)

La calificación de Organización Social es conferida por medio de decreto presidencial a una entidad civil sin fines de lucro, que la habilita a mantener una relación de fomento y asociación con el Poder Público en la ejecución de actividades en las áreas de enseñanza, investigación científica, desarrollo tecnológico, protección y preservación del medio ambiente, cultura y salud. No se trata de una categoría jurídica sino de una titulación concedida por el Gobierno a una asociación o a una fundación civil creada por particulares con base en los dispositivos del Código Civil.

La calificación como organización social fue instituida por el Gobierno Federal por medio de la Ley N° 9.637, del 15 de mayo de 1998, que establece las condiciones necesarias para que el Poder Público pueda habilitar a una entidad civil como OS. A través de ella se pretende constituir una relación de cooperación de largo plazo que implique el desarrollo de actividades y la prestación de servicios a los ciudadanos de naturaleza perenne; en algunos casos, el uso de bienes públicos muebles e inmuebles mediante permiso de uso, y la cesión especial de servidores públicos, con cargo a la institución de origen.

La calificación de la entidad civil como OS requiere poner atención a los requisitos legales relativos al estatuto de la entidad y a la manifestación formal del Poder Público en cuanto a los intereses y a la conveniencia de la medida, constituyéndose, por lo tanto, en un acto discrecional. Entre estos requisitos, destacan los siguientes:

- la renuncia de la entidad a su patrimonio en caso de su extinción o descalificación, en favor de otra entidad calificada como OS o del Poder Público;
- la exigencia de que el estatuto jurídico de la entidad civil contemple la participación de representantes del Poder Público y de la comunidad como miembros efectivos de su Consejo de Administración; y
- la previsión de que el Consejo de Administración, entre otras atribuciones, sea responsable de la aprobación de los estatutos y

La relación de fomento y asociación entre el Poder Público y la OS es instrumentalizada por la suscripción de un contrato de gestión, que establece, entre otros requisitos, metas de desempeño de la entidad, responsabilidades de sus signatarios y el volumen de recursos públicos a ser transferidos a la OS, para el fomento de su actividad.

reglamentos de la entidad, de la supervisión y fiscalización del contrato de gestión, y de la aprobación de los estados financieros y contables y de las cuentas anuales de la OS.

La participación del Gobierno y de la sociedad debe, en conjunto, ser mayoritaria, lo que facilita la formación de arreglos de gobernanza de la entidad, permitiendo al Poder Público velar por la observancia de la naturaleza social de los objetivos de la OS, de su finalidad no lucrativa, de la obligatoriedad de invertir sus excedentes financieros en el desarrollo de las propias actividades, del cumplimiento de los compromisos del contrato de gestión, y de la transparencia de sus relaciones con la administración pública, sin perjuicio de la acción del Ministerio Público cuando fuera el caso.

La titulación como OS implica el compromiso de la entidad civil calificada con las obligaciones impuestas por la ley, tales como la observancia del reglamento propio para la contratación de obras, servicios, compras y enajenaciones, la adopción de un plan de cargos, salarios y beneficios de sus empleados, ambos aprobados por su Consejo de Administración, y la sujeción de sus estados financieros a la auditoría externa.

La relación de fomento y asociación entre el Poder Público y la OS es instrumentalizada por la suscripción de un contrato de gestión, que establece, entre otros requisitos, metas de desempeño de la entidad, responsabilidades de sus signatarios y el volumen de recursos públicos a ser transferidos a la OS, para el fomento de su actividad.

Organización de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP)

La calificación de Organización de la Sociedad Civil de Interés Público, OSCIP, está instituida por la Ley N° 9.790, del 23 de marzo 1999, reglamentada por el Decreto N° 3.100, del 30 de junio 1999. Es conferida a una asociación o fundación civil sin fines de lucro, creada por particulares, cuyos objetivos estatutarios atiendan una finalidad de naturaleza social, entre los que destacan la promoción de la asistencia social, la cultura y la conservación del patrimonio histórico y artístico, la educación gratuita, la salud gratuita, la seguridad alimentaria y nutricional o la protección y conservación del medio ambiente. La calificación es concedida por el Ministro de Justicia mediante la comprobación, por parte de la entidad civil, de que son atendidos los requisitos estatutarios y la presentación de la respectiva documentación, conforme lo dispuesto por la Ley N° 9.790/1999, constituyéndose, por lo tanto, en acto vinculante.

El principal beneficio del reconocimiento de una ONG como OSCIP consiste en que sus relaciones con el Estado estén reguladas por el Acuerdo de Asociación, institución jurídica que debería sustituir la contratación para la prestación de servicios y la suscripción de convenios (instrumento sometido a estricta regulación federal).

De acuerdo con la publicación del Gobierno Federal para la divulgación de la Ley de la OSCIP³, la creación de este título pretende fortalecer el Tercer Sector y la creación de un nuevo sistema clasificatorio para reconocer institucionalmente las ONG que desarrollen actividades o proyectos de interés público y, así, ampliar el universo de asociaciones del Estado. Los objetivos específicos de la creación de este nuevo modelo de asociación del Poder Público con las entidades civiles son:

- permitir el acceso a la calificación como OSCIP a aquellas asociaciones que, orientadas a finalidades públicas, no tengan acceso a ningún beneficio o título;
- agilizar los procedimientos para la calificación mediante criterios objetivos y transparentes;
- incentivar y modernizar la realización de asociaciones entre las OSCIP y los órganos gubernamentales, por medio de un nuevo instrumento jurídico: el Acuerdo de Asociación [*Termino de Parceria*], enfocado en la evaluación de resultados;
- implementar mecanismos adecuados de control social y responsabilización de la organización y sus dirigentes con el propósito de garantizar que los recursos de origen estatal administrados por las OSCIP sean bien aplicados y destinados a fines públicos.

El principal beneficio del reconocimiento de una ONG como OSCIP consiste en que sus relaciones con el Estado estén reguladas por el Acuerdo de Asociación [*Termino de Parceria*], institución jurídica que debería sustituir la contratación para la prestación de servicios (regida por la Ley de Licitaciones, N° 8.666/93) y la suscripción de convenios (instrumento sometido a estricta regulación federal). El Acuerdo de Asociación establece el vínculo de cooperación entre o Poder Público y la OSCIP para el fomento de las actividades de interés público realizadas por la entidad. El instrumento contempla la definición de metas de desempeño y las responsabilidades de sus signatarios, así como los procedimientos de evaluación de los resultados alcanzados.

La OSCIP que suscribe la asociación con el Poder Público queda obligada, en los términos de la Ley N° 9.790/1999, a publicar su reglamento propio incluyendo los procedimientos para la contratación de obras y servicios, así como para las compras, utilizando los recursos provenientes del Poder Público. Aunque la ley permita la participación no remunerada de servidores públicos en la composición del consejo de la OSCIP, ninguna representación del Poder Público está prevista en aquel órgano deliberativo de la entidad, como ocurre en el modelo OS.

El Cuadro 1 presenta un resumen de las principales características de los SSA y de las entidades civiles sin fines de lucro calificadas como OS y OSCIP, a la luz de la legislación aplicable al Poder Ejecutivo Federal.

Cuadro 1
Principales características de los modelos de SSA, OS y OSCIP

| Características | SSA | OS | OSCIP |
|--|---|--|--|
| Naturaleza Jurídica | Entidad sin fines de lucro. | Entidad civil sin fines de lucro. | Entidad civil sin fines de lucro. |
| Base Legal | Ley que autoriza la creación de cada SSA | Ley 9.637/98 | Ley 9.790/99 |
| Creación | Por un particular o el Poder Público, mediante autorización legal específica y registro del acto constitutivo en el Registro Civil de Personas Jurídicas o decreto del Poder Público. | Por un particular, bajo la forma de asociación o fundación civil. | Por un particular, bajo la forma de asociación o fundación civil. |
| Calificación | Ley que autoriza la creación de la entidad. | Decreto del jefe del Poder Ejecutivo. | Resolución del Ministro de Justicia. |
| Participación del Poder Público en el Sistema de Gobernanza | Sin participación o participación minoritaria en el órgano deliberativo superior. | Participación mayoritaria del Poder Público y de la sociedad en el órgano deliberativo superior. | Sin participación del Poder Público y de la sociedad. |
| Relaciones con el Poder Público | Cooperación, por contrato de gestión, entre otras formas. | Fomento y asociación, por contrato de gestión. | Fomento, por Acuerdo de Asociación [<i>Termo de Parceria</i>]. |
| Recepción de recursos públicos | Contribuciones para-fiscales o transferencias a título de fomento. | Transferencias a título de fomento. | Transferencias a título de fomento. |
| Observancia de reglas de derecho público | Se aplican las que fueran impuestas en la ley que autoriza la creación de cada SSA. | Se aplican las derivadas de la calificación como OS, conforme a la Ley Nº 9.637/98. | Se aplican las derivadas de la calificación como OSCIP y de la celebración de Acuerdos de Asociación, previstas en la Ley Nº 9.790/1999. |
| Cesión de servidores públicos | No está prevista. | Prevista en la Ley Nº 9.637/98. | No está prevista. |

Fuente: elaboración propia.

4. Resultados del levantamiento

Este segmento del documento reúne datos descriptivos y efectúa el análisis comparativo de la información recogida sobre los SSA, OS y OSCIP.

Servicios Sociales Autónomos

Se identificó la existencia de un total de 24 SSA en el país, con la siguiente distribución (ver Cuadro 2):

- 12 SSA en la esfera federal: nueve vinculados al sistema sindical; dos SSA con características de entidades de articulación e *interface*, aunque reciban parte de la contribución parafiscal destinada al SEBRAE (APEX y ABDI); y un SSA prestador de servicio social (Hospital Sarah Kubitschek);
- ocho SSA en la esfera estadual, con características de entidad prestadora de servicios sociales, ubicándose cuatro en el Estado del Paraná; uno en el Estado de São Paulo; uno en el Estado de Minas Gerais, uno en el Estado del Amapá y uno en el Estado del Amazonas; y
- cuatro SSA en la esfera municipal, ubicándose uno en Curitiba, uno en Manaus y dos en Petrópolis.

Los SSA de los Sistemas "S" están estructurados en una red descentralizada, con dirección central y unidades de administración regional en todos los estados brasileños y en el Distrito Federal, integrando un total de 218 unidades.

Organizaciones Sociales

Han sido identificadas en el país 57 leyes que instituyen el modelo de OS: la Ley federal, 15 leyes en el ámbito de los estados y Distrito Federal, y 41 leyes municipales.

Son seis las entidades calificadas como organizaciones sociales por el Gobierno Federal (Cuadro 3): en el área de investigación e innovación tecnológica existen cinco entidades que mantienen contratos de gestión con el Ministerio da Ciencia y Tecnología; y en el área de comunicación social, la Asociación de Comunicación Educativa Roquette Pinto celebró un contrato de gestión con la Empresa Brasil de Comunicación - EBC, vinculada a la Secretaría de Comunicación de la Presidencia de la República.

Por otra parte, se verifica que existen leyes específicas de OS en 15 estados y en 41 municipios. El Gráfico 1 permite visualizar los estados con leyes de OS aprobadas y el número de municipios con legislación propia. Se observa que el modelo está presente en 19 estados brasileños. Todas las regiones del país poseen por lo menos un estado con ley propia. Las mayores concentraciones se aprecian en las regiones sur y sudeste.

Cuadro 2
Servicios sociales autónomos instituidos en el país por esfera de gobierno

| Esfera | Identificación del SSA | UF |
|------------------|---|-----------|
| Federal | Servicio Social del Comercio, SESC | - |
| Federal | Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial, SENAC | - |
| Federal | Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial, SENAI | - |
| Federal | Servicio Nacional de Aprendizaje del Transporte, SENAT | - |
| Federal | Servicio Social del Transporte, SEST | - |
| Federal | Servicio Nacional de Aprendizaje Rural, SENAR | - |
| Federal | Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas, SEBRAE | - |
| Federal | Servicio Nacional de Aprendizaje del Cooperativismo, SESCOOP | - |
| Federal | Servicio Social de la Industria, SESI | - |
| Federal | Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial, ABDI | - |
| Federal | Agencia de Promoción de Exportaciones del Brasil, Apex Brasil | - |
| Federal | SSA Asociación de las Pioneras Sociales, Hospital Sarah Kubitschek | - |
| Estadual | Fondo de Pensiones del Estado del Amazonas, AMAZONPREV | AM |
| Estadual | Instituto de investigación y Desarrollo en Administración Pública IPESAP | AP |
| Estadual | Caja de Beneficencia de los ex-guardias civiles y Fiscales de Tránsito de Minas Gerais (CBGC) | MG |
| Estadual | Paranaprevidência | PR |
| Estadual | Paranacidade | PR |
| Estadual | Paranaeducação | PR |
| Estadual | Ecoparaná | PR |
| Estadual | Agencia Paulista de Promoción de Inversiones y Competitividad | SP |
| Municipal | Fondo Único de Previsión del Municipio de Manaus (MANAUSPREV) | AM |
| Municipal | Instituto Curitiba de Salud | PR |
| Municipal | Fondo de Salud de los Servidores Públicos del Municipio de Petrópolis | RJ |
| Municipal | Hospital Alcides Carneiro | RJ |

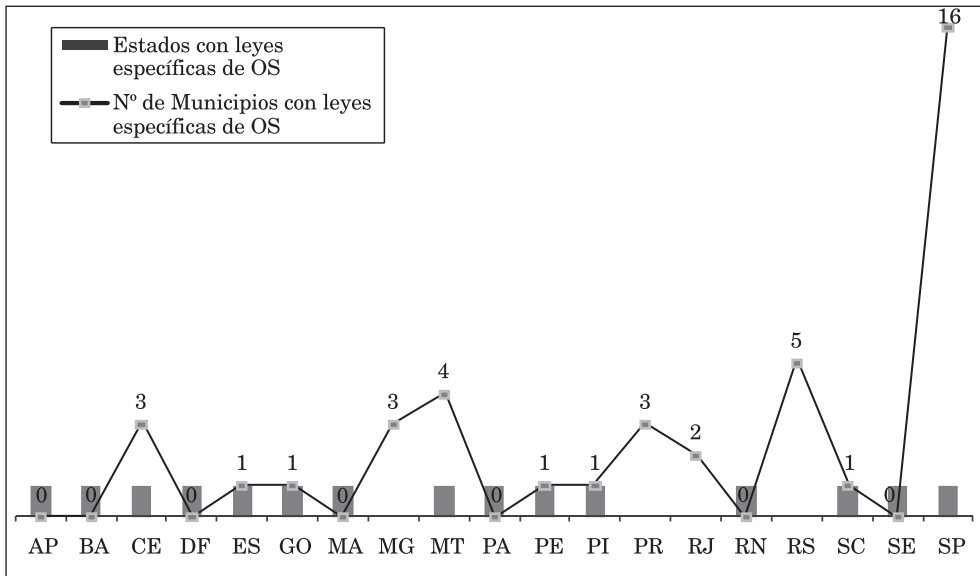
Fuente: elaboración propia.

Cuadro 3
Organizaciones sociales calificadas por el Gobierno Federal

| Entidad | Órgano con el cual firmó contrato de gestión |
|---|--|
| Instituto de Desarrollo Sustentable Mimirauá | Ministerio de Ciencia y Tecnología |
| Centro de Gestión y Estudios Estratégicos | Ministerio de Ciencia y Tecnología |
| Asociación Red Nacional de Enseñanza e Investigación | Ministerio de Ciencia y Tecnología |
| Asociación Instituto Nacional de Matemática Pura y Aplicada | Ministerio de Ciencia y Tecnología |
| Asociación Brasileña de Tecnología de Luz Síncrotron | Ministerio de Ciencia y Tecnología |
| Asociación de Comunicación Educativa Roquette Pinto | Empresa Brasil de Comunicación |

Fuente: elaboración propia.

Gráfico 1
Estados y municipios con leyes propias de OS aprobadas



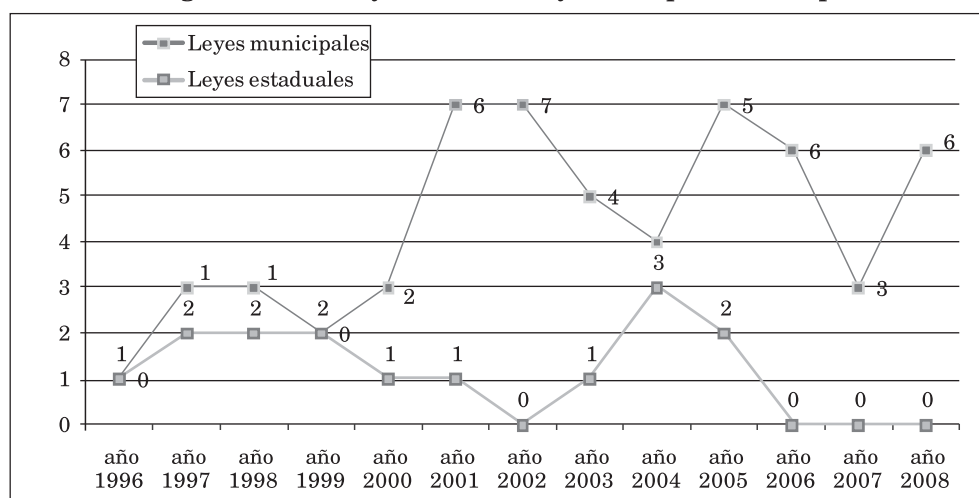
Fuente: elaboración propia.

No se identificaron leyes específicas de OS estatales y municipales en los estados de Alagoas, Paraíba, Mato Grosso do Sul, Roraima, Rondônia, Tocantins, Amazônia y Acre. Los estados de

Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul tienen municipios con legislación propia de OS, aunque no tienen legislación estadual específica sobre el modelo de asociación. En el Estado de São Paulo se registraron, además de la legislación estadual específica, 16 municipios con legislación propia sobre OS.

El análisis comparativo de los años en que fueron promulgadas las leyes estaduais y municipales de OS, representado en el Gráfico 2, evidencia que desde la publicación de la Ley federal, ocurrida en 1998, hasta el año 2008, se había promulgado, por lo menos, una ley al año, estadual o municipal, y el 54% de ellas, después del año 2003⁴.

Gráfico 2
Promulgación de las leyes estaduais y municipales de OS por año

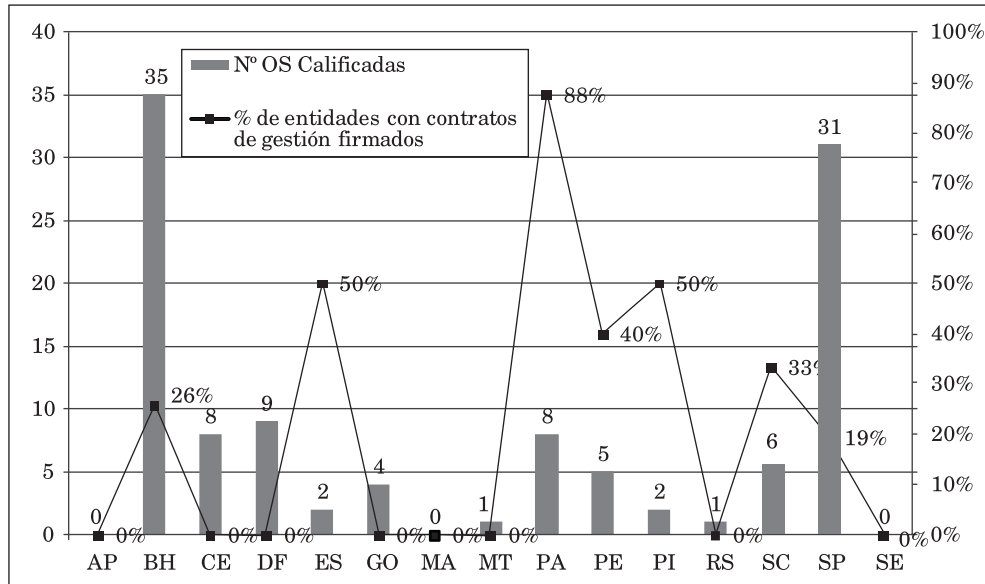


Fuente: elaboración propia.

En total, fueron identificadas 112 organizaciones sociales calificadas como OS por gobiernos estaduais y 52 las calificadas por gobiernos municipales.

El Gráfico 3 compara el número de entidades calificadas como organizaciones sociales por cada gobierno estadual, así como el número de organizaciones sociales calificadas que tienen relaciones de asociación con estos gobiernos, firmadas mediante contratos de gestión.

Gráfico 3
Distribución de OS calificadas por gobiernos estatales y con contratos de gestión



Fuente: elaboración propia.

Los estados de Bahia y São Paulo registraron las mayores cantidades de entidades calificadas (35 y 31 entidades, respectivamente), aunque sólo el 19% y el 26% de las OS hayan firmado contratos de gestión con el Poder Público.

El Pará es el estado que, proporcionalmente, presenta el mayor porcentaje de contratos de gestión firmados: fueron calificadas ocho OS y tienen contrato de gestión siete de ellas. También los gobiernos estatales de Ceará, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso y Rio Grande do Norte informaron tener entidades calificadas como OS, aunque no han firmado ningún contrato de gestión.

En relación con las OS calificadas por los municipios, la ciudad de São Paulo (SP) registró el mayor número de entidades calificadas (25) y el mayor número de contratos de gestión suscritos (7), aun cuando el porcentaje de contratos en relación con el número de calificaciones sea tan solo del 28%. El conjunto de los municipios del Estado de São Paulo con leyes específicas de OS es responsable por el 71% de las calificaciones y por el 73% (37 entidades) de los contratos de gestión suscritos entre Poder Público y estas entidades (11 contratos).

En los demás estados, los siguientes municipios suscribieron contratos de gestión con OS: Guaporé (RS), con una entidad calificada y un contrato de gestión suscrito; Vila Maria (RS), con una entidad calificada y un contrato de gestión suscrito; Curitiba (PR), con dos entidades calificadas y dos contratos de gestión suscritos.

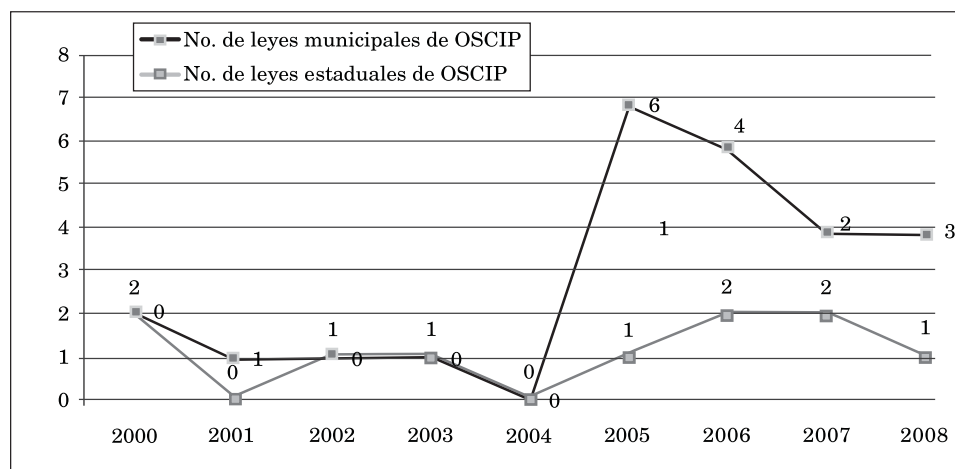
Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP)

El levantamiento identificó la existencia, en el país, de 27 legislaciones o normas específicas sobre calificación de entidades civiles como OSCIP, de las cuales una es federal, nueve estatales y 15 municipales. Fueron identificados, además, un decreto estadual y uno municipal que tratan directamente del modelo de OS, sin que exista una ley específica sobre el tema.

Se identificó la existencia de legislaciones o normas específicas sobre OSCIP en 16 estados brasileños, ya sea mediante ley estadual o municipal, distribuidas en todas las regiones del país: Minas Gerais, Pernambuco y Rio Grande do Sul disponen, cada uno, de ley estadual y de por lo menos un municipio con ley de OSCIP.

En cuanto a los períodos en que fueron aprobadas, el Gráfico 4 muestra que entre 1999 y 2008 se verificó la promulgación, en cada año, de por lo menos una ley estadual o municipal de OSCIP, mientras que entre 2005 y 2008 fueron aprobadas al menos cuatro leyes anuales que instituían el modelo en el estado o municipio.

Gráfico 4
Año de promulgación de las leyes estaduais y municipales de OSCIP

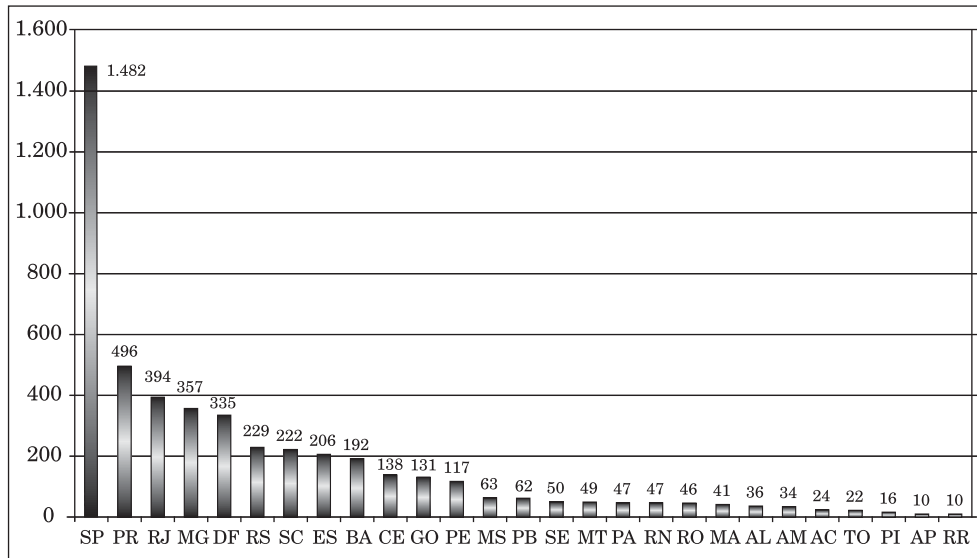


Fuente: elaboración propia.

En relación con el número de entidades calificadas como OSCIP, el estudio identificó 4.856 OSCIP con calificación federal, 167 calificadas por gobiernos estatales y 27, por gobiernos municipales, totalizando 5.050 entidades.

Las OSCIP federales, calificadas por el Ministerio de Justicia, están ubicadas en diferentes estados del Brasil. El Gráfico 5 representa la distribución de las OSCIP en los estados. Se percibe que la mayoría de estas entidades -4.051, cerca del 83%- están localizadas en sólo 12 estados. São Paulo únicamente concentra el 30,52% (1.482) de las OSCIP federales.

Gráfico 5
Distribución de las OSCIP calificadas por el Gobierno Federal
entre los estados del Brasil



Fuente: elaboración propia.

Es de destacar que, del universo de 5.050 OSCIP calificadas como tal por el Poder Público en general en las tres esferas de gobierno, sólo 88 suscribieron Acuerdos de Asociación [*Termos de Parceria*] con el Poder Público durante el ejercicio de 2008. En tanto que, de 4.856 OSCIP calificadas por el Gobierno Federal, 73 suscribieron Acuerdos de Asociación con órganos o entidades federales; y de 167 OSCIP calificadas por los estados, 15 firmaron Acuerdos de Asociación con gobiernos estatales, de los cuales 14 fueron

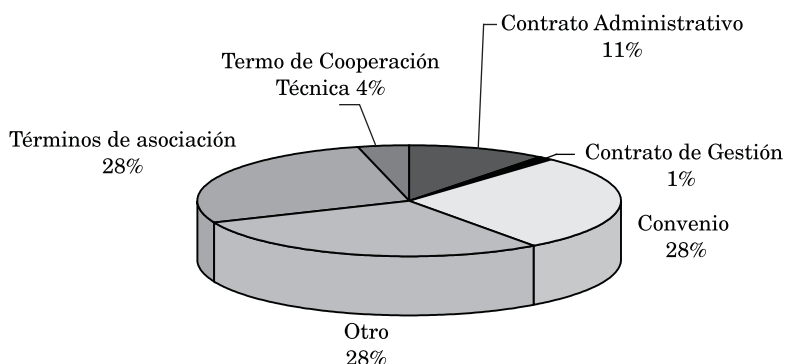
suscritos con el Gobierno de Minas Gerais y uno con el Gobierno de Acre. El Estado de Amapá no informó la cantidad de entidades calificadas, y no se encontraron registros de Acuerdos de Asociación suscritos entre las OSCIP y los demás gobiernos estaduais y municipales.

En el caso de los estados de Espírito Santo y de Piauí, no existe marco legal o normativo propio que permita suscribir asociaciones en la esfera estadual, pero hubo asociaciones con OSCIP calificadas por el Gobierno Federal, en los términos de la Ley N° 9.790, del 23 de marzo de 1999.

En la esfera municipal, entre los 16 municipios con legislación o norma propia para calificar entidades y celebrar Acuerdos de Asociación con OSCIP, se encontraron 27 entidades calificadas por leyes municipales, siendo una del municipio de Barra do Choça, BA, y las otras 26 del municipio de Araranguá, SC. En relación con los demás municipios con ley/norma propia, no fue posible verificar la cantidad de asociaciones celebradas.

El estudio identificó, además, que el Acuerdo de Asociación [*Termo de Parceria*] no es el único instrumento utilizado por los gobiernos de las tres esferas para establecer asociaciones con entidades calificadas como OSCIP. La investigación levantó la existencia de 283 asociaciones entre estas entidades y el Poder Público durante el año 2008, la mayor parte de ellas (253) con el Gobierno Federal, en tanto que sólo el 28% de estas fueron realizadas por medio del Acuerdo de Asociación (ver Gráfico 6).

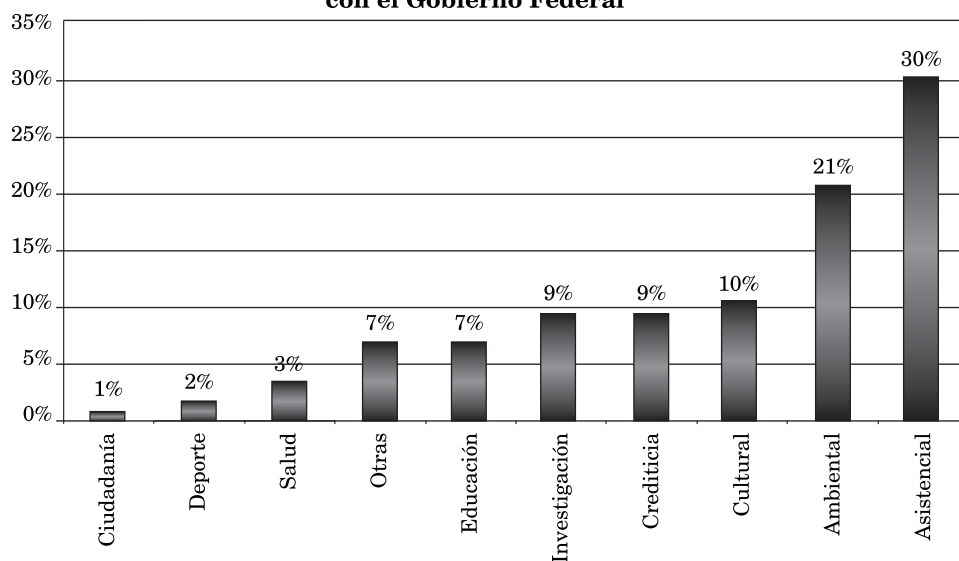
Gráfico 6
Formas de relacionamiento entre OSCIP calificadas por el Gobierno Federal y órganos y entidades federales (universo de 283 OSCIP)



Fuente: elaboración propia.

Las asociaciones que el Gobierno Federal mantiene con las OSCIP se concentran en las áreas asistencial (30%), ambiental (21%), cultural (10%), crediticia (9%) y de investigación (9%), tal como se muestra en el Gráfico 7.

Gráfico 7
Áreas de actuación de las OSCIP federales en asociación con el Gobierno Federal



Fuente: elaboración propia.

5. Análisis comparativo de la legislación federal, de los estados y los municipios sobre OS, OSCIP y SSA

El análisis comparativo de la legislación federal, estadual y municipal sobre OS, OSCIP y SSA evidencia la tendencia de los estados y municipios a adoptar la estructura de la ley federal como base para la elaboración de sus legislaciones específicas, aunque se les incorpora un contenido propio.

En el caso de las leyes que instituyeron servicios sociales autónomos estaduais y municipales, se percibe la utilización del modelo institucional aplicado al SSA Asociación de las Pioneras Sociales Hospital Sarah Kubitschek, creado en 1991, al que se le introdujeron especificidades en cuanto a los objetivos institucionales, el sistema de gobernanza y las fuentes de financiamiento.

Aun cuando, en general, las leyes estaduais y municipales presentan un contenido similar y alineado al de la ley federal, se observa

una mayor variación de contenido en las leyes estatales de OS que en las municipales, en cuanto a su comparación con la ley federal. Algunas leyes estatales y municipales de OS y OSCIP, al introducir particularidades o innovaciones, se distanciaron de las características principales de los modelos de asociación instituidos por el Gobierno Federal, aun cuando mantuvieron la denominación. Hay casos en que los entes estatales y municipales optaron por establecer modelos "híbridos" de asociación, integrando características de las OS y las OSCIP. Tal es el caso de la Ley de OSCIP del Estado de Minas Gerais, que utiliza el contrato de gestión como instrumento para el fomento y la asociación, pero adopta reglas de la legislación federal sobre las OSCIP.

Algunas leyes estatales y municipales de OS no contemplaron aspectos esenciales que demarcan el modelo de asociación en la ley federal, que lo distingue de otros tipos de asociaciones entre el Estado y entidades civiles sin fines de lucro, inclusive del modelo de OSCIP. Entre esos aspectos esenciales, pueden ser mencionados: la exigencia previa de modificaciones estatutarias de la entidad a ser calificada para prever la participación del Poder Público en su Consejo de Administración; el modelo de gobernanza corporativa con participación mayoritaria de representación del Poder Público y de la sociedad civil; la renuncia de los asociados al patrimonio de la entidad calificada en caso de su extinción o descalificación; la exigencia de manifestación positiva de la autoridad del Poder Público responsable del área de actividad de la entidad a ser calificada respecto a la pertinencia y la necesidad de la medida; y la formalización de la calificación por acto del jefe del Poder Ejecutivo. Fueron identificados modelos estatales y municipales de OS que no tienen representantes del Poder Público en el Consejo de Administración y casos en que no existe siquiera Consejo de Administración. También fueron identificadas leyes que no tienen permiso para la cesión de servidores o de bienes públicos.

Existen variaciones en los modelos estatales de OSCIP, comparados con el federal, en relación con la autorización de la cesión de servidores públicos para el ejercicio de actividades en la entidad y con la previsión de un Consejo de Administración.

Las leyes de OS, en su gran mayoría, poseen dispositivos similares en cuanto a: áreas de actuación de las entidades; requisitos para la calificación; composición y atribuciones del consejo de administración; caracterización del contrato de gestión; fiscalización de

En lo que se refiere al sector de actuación, la mayor parte de las leyes estatales de OS han definido las siguientes áreas como pasibles de calificación: educación (73% de las leyes), investigación científica (67%), desarrollo tecnológico (67%), protección y preservación del medio ambiente (60%), cultura (60%), salud (73%) y promoción y asistencia social (53%).

la ejecución del contrato de gestión; caracterización de los recursos públicos destinados a las entidades; y el proceso de descalificación de las entidades.

En lo que se refiere al sector de actuación, la mayor parte de las leyes estatales de OS han definido las siguientes áreas como pasibles de calificación: educación (73% de las leyes), investigación científica (67%), desarrollo tecnológico (67%), protección y preservación del medio ambiente (60%), cultura (60%), salud (73%) y promoción y asistencia social (53%). La promoción y asistencia social, así como las áreas de trabajo, de educación profesional, de desarrollo institucional, de defensa del consumidor y de turismo han sido incorporadas en algunas leyes, aun cuando están ausentes en la ley federal.

En relación con los aspectos definidores del modelo OS, dispuesto en la ley federal, el análisis comparado de las leyes estatales detectó lo siguiente: el 87% de las leyes estatales contemplan la existencia de un Consejo de Administración en la entidad calificada, como órgano de decisión superior, con la excepción de Espírito Santo y Mato Grosso; el 67% de las leyes estatales prevén la participación de representantes del Poder Público en los Consejos de Administración de las OS, con la excepción del DF, ES, MT, SC, SE y SP; todas las leyes estatales prevén el fomento del Poder Público a las actividades de la entidad calificada como OS y la suscripción de contratos de gestión; el 87% de las leyes prevén la necesidad de manifestación positiva previa de la administración pública para la calificación como organización social; todas las leyes incluyen un dispositivo que obliga a la entidad civil calificada sin fines de lucro a renunciar a su patrimonio en favor de otra OS o del Poder Público en caso de descalificación o extinción; la cesión de servidores públicos para que ejerzan actividades en la OS está autorizada en la ley federal y en las leyes estatales de Amapá, Mato Grosso, Maranhão, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte y Santa Catarina.

Entre las especificidades presentes en las leyes estatales de organización social, se destacan las siguientes: previsión de la existencia de un consejo fiscal en la entidad calificada (en los estados de Bahia, Ceará, Santa Catarina y Sergipe); restricción a la participación, en el Consejo de Administración, de miembros que sean parientes, hasta el tercer grado, del gobernador, vice-gobernador, secretarios de estado y dirigentes de OS (en el Distrito Federal y en São Paulo); exigencia de comprobación, por parte de la organización social, de experiencia y capacidad de ejecución para desarrollar las

actividades a ser fomentadas (en São Paulo); previsión de publicación de anuncio para la convocatoria pública, con la descripción de la especificación técnica del servicio a ser desarrollado por medio de contrato de gestión, y del proyecto técnico que debe ser presentado para su evaluación (en los estados de Bahia, Espírito Santo, Rio Grande do Norte y São Paulo); y previsión de la intervención del estado en los servicios autorizados, en la hipótesis de riesgo en cuanto al cumplimiento del contrato de gestión (en Bahia, Ceará, Mato Grosso, Pará, Piauí y Santa Catarina).

La comparación entre las leyes federal, estatales y municipales acerca de las OSCIP evidenció la existencia de algunos criterios en común, pasibles de ser comparados, tales como: qué tipos de personas jurídicas pueden calificar y las que no; los fines que las entidades deben buscar; las exigencias estatutarias a las que las entidades deben someterse; la caracterización del Acuerdo de Asociación y sus cláusulas esenciales; y el fomento a las actividades de interés público, entre otros.

Entre las principales especificidades de las leyes estatales y municipales de OSCIP, se pueden listar las siguientes: las entidades que pueden ser calificadas como OSCIP deben ser personas jurídicas de derecho privado, constituidas desde por lo menos dos años antes de la calificación, caso de las leyes de Ouro Branco (MG), Ipatinga (MG) y Almirante Tamandaré (PR); la ley municipal de Barra do Choça (BA) dispone que pueden ser calificadas las personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro que ya hayan sido calificadas por el Ministerio da Justicia, a la luz de la ley federal; y las leyes de Minas Gerais, Rio Grande do Sul y del municipio de Ouro Branco (MG) excluyen las organizaciones sociales de la posibilidad de ser calificadas como OSCIP.

Entre las principales convergencias de las leyes se pueden señalar las siguientes: todas las leyes estatales y municipales exigen que la entidad disponga de un consejo fiscal a los efectos de su calificación; las leyes estatales y municipales no exigen la existencia de un Consejo de Administración como órgano de deliberación superior y de dirección como requisito para su calificación, con la excepción del Estado de Acre; la previsión de que el fomento del Poder Público a las actividades de la OSCIP sea formalizado por el instrumento del Acuerdo de Asociación [*Termo de Parceria*] y que los recursos transferidos a la entidad se destinen al cumplimiento de los acuerdos negociados mediante ese instrumento, en los casos de

En la esfera del gobierno municipal es más común el uso de convenios para viabilizar el fomento y las subvenciones, siendo menos utilizados los contratos de gestión y los acuerdos de asociación en las relaciones con entidades civiles sin fines de lucro, aun cuando estas hayan sido calificadas como OS y OSCIP.

Acre, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Ouro Branco (MG), Ipatinga (MG) y Almirante Tamandaré (PR); la autorización para la cesión de servidores públicos, con cargo a la entidad de origen, a los efectos de ejercer actividades en la OSCIP, en los casos de los estados de Acre, Minas Gerais, Ouro Branco (MG), Ipatinga (MG) y Almirante Tamandaré (PR).

6. Consideraciones finales

Además de los datos descriptivos obtenidos, la investigación de campo reveló información cualitativa sobre los modelos, su difusión en las tres esferas y la percepción de los modelos por parte de gobiernos estatales y alcaldías.

En relación con la percepción y el conocimiento acerca de los modelos de asociación Estado-sociedad civil organizada, el presente levantamiento identificó la existencia de una diversidad de opiniones y visiones entre los servidores y dirigentes públicos entrevistados en los estados y municipios. Pueden citarse, como ejemplo, las divergencias en torno a la necesidad de los estados o municipios de tener que promulgar leyes propias para que puedan calificar entidades como OS u OSCIP, o de mantener con ellas relaciones de asociación. Hubo quienes defendieron la necesidad de legislación propia y la mantención de catastros específicos, descentralizados. Otros sostuvieron que, por lo menos en el modelo de las OSCIP, el proceso de calificación debiese sólo darse en el ámbito federal, manteniendo un catastro central y nacional, aun cuando las asociaciones con las entidades calificadas pudieran ser firmadas por los gobiernos estatales y municipales, sin necesidad de recurrir a la ley federal.

Se verificó que en la esfera del gobierno municipal es más común el uso de los instrumentos de convenios para viabilizar el fomento y las subvenciones, siendo menos utilizados los contratos de gestión y los acuerdos de asociación en las relaciones con entidades civiles sin fines de lucro, aun cuando estas hayan sido calificadas como OS y OSCIP. Se registra que este fenómeno también ocurre en el gobierno federal en las relaciones entre Poder Público y las entidades calificadas como OSCIP.

Dado que cualquier entidad sin fines de lucro puede firmar convenios con una alcaldía y no existe percepción clara de las ventajas de las formas de relacionamiento vía acuerdo de asociación o contrato de gestión, generalmente no existe el cuidado de rastrear la calificación de la entidad como OS u OSCIP y esta información acaba perdiéndose en medio de los convenios firmados con la alcaldía.

Las entidades civiles sin fines de lucro presentes en los municipios detentan, usualmente, sólo el título de utilidad pública, que es el modelo más difundido en aquella esfera, o están inscritas en el Consejo Municipal de Asistencia Social. Es común ser confundido el término "Organización Social" con entidades sin fines de lucro en general.

Aun cuando el presente levantamiento haya identificado la existencia de legislación propia de OS en un número significativo de estados (56% de ellos), y que existen, por lo menos, 112 OS calificadas por ellos, fueron registrados apenas 28 contratos de gestión suscritos con estas entidades, de los cuales el 78% de ellos se concentra en los estados de Bahía, Pará y São Paulo. Aparentemente, sólo en estos tres estados el modelo de asociación está bien difundido.

Respecto a los municipios, solamente el gobierno municipal de São Paulo presentó un número significativo de OS con contratos de gestión firmados con el Poder Público (15 contratos), lo que demuestra que, en general, aún no existe en el país una difusión significativa del modelo.

En el Gobierno Federal, responsable de la concepción del modelo de asociación, fueron calificadas como OS, en once años, sólo siete entidades, con la posterior descalificación de una de ellas, la Bioamazônia. Desde 2002, cuando fue calificado el Centro de Gestión y Estudios Estratégicos, no hubo ninguna otra calificación como OS.

En lo que concierne al modelo OSCIP, de igual forma, se verifica un bajo aprovechamiento de los recursos y beneficios de los acuerdos de asociación por los gobiernos de las tres esferas. En el gobierno federal se registraron 73 Acuerdos de Asociación firmados, que corresponde al establecimiento de asociaciones con el 1,5% de las entidades calificadas como OSCIP, siendo la mayoría de ellas en las áreas asistencial (30%) y de defensa ambiental (21%).

Fuera de la esfera federal, se verificó que ocho estados y diez municipios tienen legislación propia. Aun cuando los estados y municipios están distribuidos por todas las regiones del país y que predomina la comprensión de que en la actualidad les es posible también a los gobiernos subnacionales suscribir acuerdos de asociación con OSCIP calificadas por el gobierno federal, se identificó un bajo número de acuerdos firmados: sólo 15 entre los gobiernos estatales y ninguno en los gobiernos municipales, lo que sugiere que aún no se ha realizado la consolidación del modelo en el país.

En cuanto al servicio social autónomo, es importante explicitar que la creación de entidades con las características del Sistema "S" se restringió al Poder Ejecutivo Federal. Estados y municipios han

Aun cuando haya un número significativo de entidades civiles sin fines de lucro a las que se les habilitó la titulación como OSCIP, cuyo único y exclusivo objetivo era el de crear condiciones para que esas entidades pudieran establecer relaciones con el Poder Público por medio de Acuerdos de Asociación, el modelo no está difundido de forma significativa dentro del Poder Ejecutivo Federal, Estatal ni Municipal.

instituido los SSA bajo el modelo de prestación de servicios sociales, que no contempla que funcionen con recursos parafiscales, lo que parece ser una tendencia en los últimos años -entre las 17 entidades identificadas que tienen características de este tipo de SSA, seis de ellas fueron creadas en los últimos cinco años.

La información y los análisis realizados en el ámbito de este estudio permiten extraer algunas conclusiones respecto de los modelos de OS y OSCIP. En primer lugar, la suspensión del proceso de calificación de OS por el gobierno federal, en función de la Acción Directa de Inconstitucionalidad presentada ante el Supremo Tribunal Federal, no contuvo el establecimiento del modelo legal por parte de los estados y municipios, ya que hubo la promulgación anual de por lo menos una ley estadual o municipal desde que fue aprobada la ley federal en 1998. Sin embargo, la efectiva implantación del modelo de asociación no avanzó significativamente en los estados y municipios.

Se verificó el mismo fenómeno en relación con la promulgación de leyes de OSCIP: en el período entre 1998 y 2008, por lo menos una ley fue promulgada en cada año por estados y municipios.

Aun cuando haya un número significativo de entidades civiles sin fines de lucro a las que se les habilitó la titulación como OSCIP, cuyo único y exclusivo objetivo era el de crear condiciones para que esas entidades pudieran establecer relaciones con el Poder Público por medio de Acuerdos de Asociación, el modelo no está difundido de forma significativa dentro del Poder Ejecutivo Federal, Estadual ni Municipal.

Finalmente, en cuanto al contenido de las leyes, se verificó que el papel inductor y de estructuración del gobierno federal en la adopción de nuevos modelos organizativos y de asociación con la sociedad civil no impidió la adecuación de estos modelos a las especificidades regionales y locales por parte de los entes subnacionales.

Notas

(1) [N. del T.: con esta denominación fue conocido el gobierno de Getulio Vargas en Brasil entre 1937 y 1945].

(2) Conforme al art. 240 de la Constitución Federal: "Quedan a salvo de lo dispuesto en el art. 195 las actuales contribuciones obligatorias de los empleadores sobre la nómina salarial, destinadas a las entidades privadas de servicio social y de formación profesional vinculadas al sistema sindical".

(3) OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (2000), "A Ley 9.790/99 como alternativa para o Terceiro Setor", Conselho da Comunidade Solidária da Casa Civil da Presidência da República, septiembre.

(4) Una Acción Directa de Inconstitucionalidad, ADIN, presentada ante el Supremo Tribunal Federal no impidió la propagación del modelo legal en los estados y municipios, como se ve en la promulgación anual de por lo menos una ley estadual o municipal desde 1998. Aunque el mérito de tal acción no ha sido juzgado, y no se haya dictado un mandamiento de suspensión, el Poder Ejecutivo federal se ha abstenido de nuevas calificaciones.

ANEXO

Cuadro síntesis I
Cantidad de legislaciones sobre SSA, OS y OSCIP

| Esfera | OS | OSCIP | SSA |
|--------------|-----------|-----------|-----------|
| Federal | 1 | 1 | 12 |
| Estadual | 15* | 8 | 5 |
| Municipal | 42 | 9 | 2 |
| Total | 58 | 18 | 19 |

* Incluye el Distrito Federal.
Fuente: elaboración propia.

Cuadro síntesis II
N° de SSA instituidos y de OS y OSCIP calificadas por los gobiernos federal, estaduais y municipales

| Esfera | SSA | OS | OSCIP |
|--------------|-----------|------------|--------------|
| Federal | 12 | 6 | 4.856 |
| Estadual | 5 | 112 | 167 |
| Municipal | 2 | 52 | 27 |
| Total | 19 | 170 | 5.050 |

Fuente: elaboración propia.

Cuadro síntesis III
N° de OS y de OSCIP calificadas por los gobiernos federal, estaduais y municipales con contratos de gestión firmados

| Esfera | OS Calificadas | OS con contrato de gestión | OSCIP calificadas | OSCIP con Acuerdos de Asociación |
|--------------|----------------------|----------------------------|-----------------------|----------------------------------|
| Federal | 6 | 6 | 4.856 | 73 |
| Estadual | 112 | 28 | 167 | 15 |
| Municipal | 52 | 15 | 27 | 0 |
| Total | 170 | 49 | 5.050 | 88 |
| | 29% del total | | 1,7% del total | |

Fuente: elaboración propia.

Cuadro síntesis IV
Comparativo entre las leyes federal y las estatales de OS

| Ente | Consejo de Administración (CA) | Representación del Poder Público en el CA | Necesidad de manifestación positiva de la administración para la calificación | Incorporación del patrimonio a otra OS o al Poder Público, ante su extinción o descalificación |
|---------------------|---------------------------------------|--|--|---|
| Unión (Federal) | sí | sí | sí | sí |
| Amapá | sí | sí | no | sí |
| Bahía | sí | sí | sí | sí |
| Ceará | sí | sí | sí | sí |
| Distrito Federal | sí | no | sí | sí |
| Espírito Santo | no | no | sí | sí |
| Goiás | sí | sí | no | sí |
| Maranhão | sí | sí | sí | sí |
| Mato Grosso | no | no | sí | sí |
| Pará | sí | sí | sí | sí |
| Pernambuco | sí | sí | no | sí |
| Piauí | sí | sí | sí | |
| Rio Grande do Norte | sí | sí | sí | sí |
| Santa Catarina | sí | no | sí | sí |
| São Paulo | sí | no | sí | sí |
| Sergipe | sí | no | sí | sí |

Fuente: elaboración propia.