



Relatório Criminalização Burocrática

estratégias
político-jurídicas,
neoliberalismo
e a atuação das
organizações da
sociedade civil



Relatório Criminalização Burocrática

estratégias
político-jurídicas,
neoliberalismo
e a atuação das
organizações da
sociedade civil

**Pesquisa e
elaboração do texto:**

Daniel Souza e
Helena Duarte

Entrevistas:

Anna Pedra

Coleta de dados:

Carlos Henrique Camargo Silva,
Fabio Barcelos de Oliveira,
Lucas Modesto Dantas e Silva,
Raphaela da Silva Correa e
Yanka Greco Guimarães

**Análise dos
dados estatísticos:**

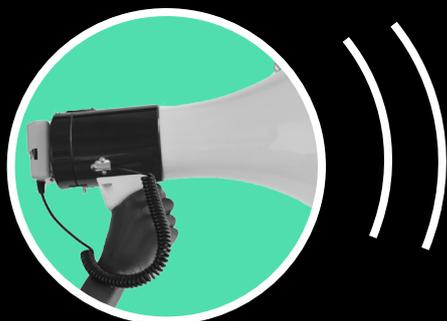
Rafael Costa

**Projeto gráfico
e editoração:**

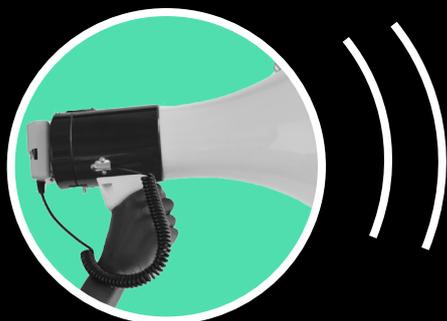
Caio Sertório

Coordenação Editorial:

Patricia França



Este documento foi elaborado com a participação exclusiva da Abong - Associação Brasileira de ONGs, não podendo, em caso algum, considerar-se que reflete a posição da Cáritas Brasileira e do ELO.

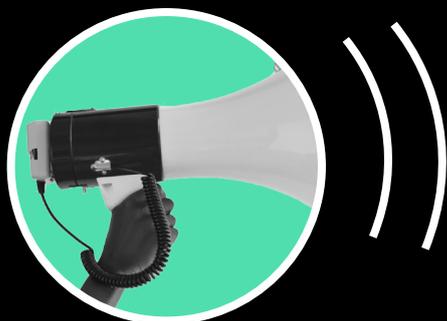


Hoje, devido à falta de uma esfera pública política democrática, na qual a confrontação agonística poderia acontecer, é o sistema jurídico que é frequentemente visto como o responsável por organizar a coexistência humana e por regular as relações sociais.

Diante da crescente impossibilidade de enfrentar o problema da sociedade de uma maneira política, é a lei que é acionada para prover soluções para todos os tipos de conflito.

(MOUFFE, Chantal, 2003, p. 18)





Sumário

1	O que se deseja com este trabalho?	_____	p. 6
2	Qual a metodologia do relatório?	_____	p. 8
3	Qual a definição de “criminalização burocrática”?	_____	p. 10
4	O que sistematizamos?	_____	p. 24
	a. Sociedade civil e o “sufocamento” democrático	_____	p. 24
	b. MROSC, relatórios e a prestação de contas	_____	p. 35
	c. A tributação e os bancos	_____	p. 46
	d. Os gestos de vigilância e controle	_____	p. 59
	e. A difamação como estratégia política	_____	p. 62
	f. Financiamento e os fundos	_____	p. 68
	g. Subjetividade e a criminalização das organizações	_____	p. 74
5	O que recomendamos?	_____	p. 80
6	Quais as referências?	_____	p. 83





O que se deseja com este trabalho?

Desde 2020, a **Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais - Abong** desenvolve um **Grupo de Trabalho Jurídico (GT Jurídico)** para atendimento, acompanhamento e incidência diante das violações dos direitos das organizações da sociedade civil (OSCs). Para potencializar esta atuação, foi criado um projeto de pesquisa para que se identificasse os principais eixos de descumprimentos de direitos que as OSCs vêm enfrentando durante os três anos de Governo Bolsonaro (2019-2021).

Desde o início do atual governo, em janeiro de 2019, seu viés autoritário tem sido uma constante ameaça às populações historicamente menos representadas, como mulheres, negros/as, indígenas e LGBTQIA+. O cenário também tem se revelado cada vez mais hostil à atuação das organizações da sociedade civil. Além de Projetos de Lei, que representam um retrocesso aos direitos fundamentais historicamente defendidos, as organizações têm sido alvo de diversas medidas em âmbito administrativo que visam dificultar a captação de recursos, impor pagamentos indevidos ou mesmo gerar questionamentos sobre as parcerias.

Diversos são os exemplos da criminalização burocrática e tributária. **Um deles é a cobrança de ITCMD (Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação)** nas doações internacionais, mesmo sem que haja uma legislação complementar sobre o assunto, como prevê a própria Constituição Federal.

Ou ainda, o questionamento da prestação de contas das parcerias em discordância com o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei 13.019/2014). Além da Medida Provisória 870/2019 enviada ao Congresso, que tinha como uma de suas intenções determinar à Secretaria de Governo da Presidência da República a supervisão, coordenação, monitoramento e acompanhamento das organizações não governamentais.

Este relatório, como parte do projeto maior da Abong, **assume a criminalização burocrática como o seu centro de análise e investigação**. Desta forma, apresentamos aqui uma parte da atividade que o GT Jurídico da Abong desenvolve, contribuindo para uma análise global sobre violações de direitos de OSCs e de ativistas. Contudo, para além de um diagnóstico dos processos de descumprimento de direitos, este trabalho se apresenta também como **uma ferramenta para atuação e incidência política**.

A compreensão das tramas e dos arranjos jurídicos -políticos que acontecem no Estado neoliberal e em instituições financeiras, por exemplo, pode favorecer a criação de estratégias mais articuladas na busca da garantia de uma plena democracia e de participação social.



Qual a metodologia do relatório?

1. Participaram do grupo focal, em 15 de dezembro de 2021, via plataforma online (Zoom), as seguintes organizações: Grupo Mulher Maravilha, Brasil Saúde e Ação e Thydewa.

2. “A Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil é constituída de entidades representativas das mais variadas frentes e segmentos que reúnem organizações que atuam, por exemplo, na economia solidária, na promoção e defesa de direitos, no investimento social privado e responsabilidade social e em áreas tradicionais, como saúde, educação e assistência social sejam de base comunitária, de origem religiosa ou empresarial” (ENAP, 2019, p. 5).

3. As entrevistas foram realizadas, via plataforma online (Zoom), com as seguintes organizações e movimentos: Instituto Pólis, [...]

Esta pesquisa combinou uma abordagem qualitativa e uma quantitativa.

Para a primeira, foi realizado um grupo focal (dezembro/2021) com **organizações**¹ acompanhadas pela assessoria jurídica da Abong e que apresentaram algum caso de criminalização burocrática. Além disso, também foram realizadas entrevistas (dezembro/2021 a fevereiro/2022) com outras 11 organizações e movimentos sociais que integram ou estão em diálogo com a **Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil**² e que não necessariamente receberam este suporte.

A **escolha**³ se deu a partir de **três fatores**:

- a **multiplicidade** de pautas e de incidência na garantia de direitos;
- a **diversidade** territorial e regional;
- a **constituição** das próprias organizações (com ou sem personalidade jurídica, filiadas e não filiadas à Abong, entidades financiadoras e executoras diretas de projetos).

As perguntas que mobilizaram o **grupo focal** e as **entrevistas** foram divididas em três blocos: apresentação e partilha dos trabalhos das organizações; as relações entre sociedade civil, Estado e setor financeiro; e os processos de criminalização burocrática.

9 [...] Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Sem Terra - MST, WWF Brasil, Criola, Instituto Socioambiental - ISA, Grupo de Institutos, Fundações e Empresas - GIFE, Ação Educativa, Coordenadoria Ecumênica de Serviço - CESE, Fundação Luterana de Diaconia/Conselho de Missão entre Povos Indígenas/Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia - FLD-Comin-CAPA, Fundação Tide Setúbal, Pacto pela Democracia.

4. Nesta pesquisa, trabalhamos com o universo de 135 respostas (n=135) ao questionário. Consideramos apta aquela entrada em que fora preenchida pelo menos uma resposta das seguintes questões: Q3, Q5, Q5.1, Q15, Q16, Q16.1, Q18, Q22, Q24, Q26, Q28 ou Q31.

O modo quantitativo do relatório foi atrelado à constituição da pesquisa sobre o **Perfil das organizações da sociedade civil**, também elaborado pela Abong com foco em suas organizações filiadas durante o período de novembro de 2021 e **janeiro de 2022**.⁴

Alguns gráficos, resultantes dessa consulta, serão utilizados no texto do relatório. O questionário que foi disponibilizado possuía ênfases relacionadas à cobrança de tributo, seja no âmbito federal, estadual ou municipal; a algum procedimento do Estado que não seguiu o **Marco Regulatório das OSCs (lei 13.019/2014)**; a algum questionamento indevido em relação à prestação de contas na parceria com o poder público; a difamação, calúnia ou injúria por algum ente público ou privado; e às relações com as instituições bancárias.

Com o levantamento realizado e em diálogo com outros estudos, pesquisas e marcos teóricos, construímos **(i)** uma argumentação conceitual do que seja criminalização burocrática (lida dentro da relação entre neoliberalismo e o Estado securitário); **(ii)** organizamos a sistematização em alguns traços que favoreçam o diagnóstico do modo de operação desta criminalização; e **(iii)** indicamos algumas recomendações provisórias para se enfrentar estas dinâmicas no âmbito público e privado.

É importante salientar, por fim, que os processos jurídicos analisados, junto com as decisões do poder público e as resistências políticas, não têm a pretensão de abarcar todas as problemáticas de criminalização e de violação dos direitos das OSCs. **Os casos aqui abordados foram selecionados por citações no grupo focal e/ou nas entrevistas.**

Qual a definição de “criminalização burocrática”?

Os conceitos surgem como um modo de compreensão de uma determinada dinâmica e fenômeno vivido. São um **meio para se ler e para se resolver** um determinado problema. Ou, minimamente, se ensaiar respostas diante dele. G. Deleuze & F. Guattari, por exemplo, afirmam que



“não há conceito simples.

Todo conceito tem componentes, e se define por eles. Tem, portanto, uma cifra. É uma multiplicidade [...]. O conceito é [uma] questão de articulação, corte e superposição”

(DELEUZE & GUATTARI, 2010, p. 23).

A **criação** e o **uso** de um determinado conceito estão vinculados a uma certa decisão prático-teórica resultante de múltiplos fatores: compromissos metodológicos, vinculações epistêmicas, visões de mundo, alianças e acordos em uma determinada comunidade de produção do conhecimento, entre outros.

Por exemplo, o termo “**criminalização burocrática**” foi utilizado pela **Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil** em 2010. Conforme Laís Lopes, Paula Storto e Stella Reicher, o uso dessa noção acontece para designar um fenômeno “que se concretiza especialmente pela via administrativo-burocrática e por meio do enredamento em incontáveis procedimentos, que muitas vezes drenam as capacidades institucionais das OSCs e se materializam na forma de passivos fiscais ou administrativos” (LOPES, STORTO & REICHER, 2019, p. 72).

A criminalização, portanto, se materializa



“no tratamento desigual, não isonômico das OSCs com relação a outros tipos de pessoa jurídica, por meio dos mesmos padrões que o preconceito institucional se manifesta com relação a outros grupos vulneráveis de nossa sociedade” (LOPES, STORTO & REICHER, 2019, p. 72).

No quadro abaixo, as autoras sistematizam as características dessa violência institucional e nos ajudam a encontrar um certo marco de leitura do problema:

Quadro 1 -

Principais características de violência e preconceito institucional.

Fonte: (LOPES, STORTO & REICHER, 2019, p. 73).

Quadro 1	Principais características de violência e preconceito institucional
<p>Praticada pelas instituições</p> <p>→</p>	<p>Perpetradas pelas instituições prestadoras de serviços públicos e por agentes que deveriam proteger os direitos dos usuários e usuárias dos serviços. Pode ocorrer também em empresas privadas e outras instituições.</p>
<p>Desconsidera a intencionalidade</p> <p>→</p>	<p>Um dos elementos importantes dos estudos sobre preconceito institucional é o desinteresse pela intencionalidade do ato dos indivíduos ou das instituições que o praticam. Instituições públicas, via de regra, rejeitam sua prática intencional conciente, mas não negam a existência do fenômeno. Uma vez identificados os casos e situações concretas, é possível subsidiar propostas de alteração de normas, práticas e procedimentos na estruturação das políticas públicas e da própria Administração Pública a fim de afastar a norma ou prática criminalizadora.</p>
<p>Revela desigualdade material no tratamento a sujeitos constitucionalmente protegidos</p> <p>→</p>	<p>O preconceito institucional acentua a discriminação de grupos constitucionalmente protegidos, embora desfavorecidos. Na prática, pode ser identificado por situações de tratamento discriminatório, não isonômico; pela peregrinação por diversos órgãos ou serviços até receber atendimento adequado; pela falta de escuta; por tempo excessivo de espera; entre outros. A desigualdade no tratamento se confirma por dados que mostram como esses sujeitos de direitos sistematicamente não recebem o serviço ou atendimento de forma igualitária a outros grupos, notadamente àqueles que representam as forças dominantes e detentoras das estruturas de poder.</p>

Identificável em casos concretos



O preconceito institucional pode estar embutido em decisões de gestão, normas organizacionais, medidas disciplinares, leis e outros expedientes que denotam discriminação resultante de preconceito inconsciente, desinformação, falta de atenção, aplicação de estereótipos preconceituosos. Pode ser detectado em falas de gestores, representantes de Estado, funcionários e servidores de instituições públicas e privadas. Pode estar presente, de forma mais ou menos velada, em decisões, opiniões, referências, atitudes e comportamentos pré-estabelecidos que propiciam ou reforçam desigualdades.

Esta delimitação compreende que o gesto de violência institucional é realizado, se pensarmos no ponto de vista do público, por “instituições que deveriam proteger os direitos dos usuários e das usuárias”. Um descumprimento de suas destinações e intenções.

Em um processo de desnaturalização de usos, protocolos e gestos, um ponto de destaque é o **reconhecimento** da intencionalidade dos indivíduos e das instituições em decidir agir desse modo. Uma operação que apenas reforça “a discriminação de grupos constitucionalmente protegidos, embora desfavorecidos”. Não há, aqui, uma política de redução das desigualdades, mas a sua ampliação. Uma estratégia que criminaliza indivíduos, organizações e movimentos sociais por meio dos jogos burocráticos e administrativos, que ocorrem, por exemplo, “pela peregrinação por diversos órgãos ou serviços”, “pela falta de escuta”, “por tempo excessivo de espera”.

Um caso que sintetiza essa experiência foi citado em uma das falas do grupo focal:



Entrevista A Grupo Focal.

"Acho que pode parecer muito sutil, mas foi uma coisa que nos causou dor... Uma vez a gente estava num processo de prestação de contas com o Ministério da Cultura e, por um

problema do processo, saímos da posição de habilitados para inadimplentes [...]. Foi muito triste ouvir inclusive a suposta pessoa que estava no cargo público dizendo que ela reconhece que é um erro da equipe dela, que logo, logo vamos sair dessa posição. Mas a organização passou seis meses com uma “manchinha”. Não me lembro se deu algum problema específico, se perdemos algum dinheiro. Mas é horrível saber que foi um erro... Já me aconteceu de eu ir prestar contas do projeto, não há resposta, não há resposta, e o Ministério me paga uma viagem a Brasília. Eu pensando que ia ser uma conversa, mas não, se escuta: “perdemos todos os documentos, vamos ver como resolvemos” (A, grupo focal).



Voltemos a um termo apresentado no quadro que favorece a argumentação que estamos construindo neste relatório: as “decisões de gestão”, relacionadas a “normas organizacionais, medidas disciplinares, leis e outros expedientes que denotam discriminação”. Esta intencionalidade pode ser vista no trecho da entrevista abaixo:



Entrevista nº3.

"Outra relação muito difícil foi com os projetos de Ater, de assistência, assim chamada “assistência técnica e extensão rural”. No decorrer da execução do projeto, o ministério simplesmente decidiu aditar, aditar pra baixo o projeto, reduzir recursos e não reduziu as atividades com o público beneficiário. E contratos, contratos impositivos, que por mais que a gente questione o contrato, não há o que fazer.

Não há o que fazer. É uma decisão política. Vamos continuar com esse contrato, com esse convênio, ou não vamos? Aí internamente também a gente fica vulnerável. Porque, enfim, os públicos estão lá, eles querem a renovação do projeto. Mas do ponto de vista administrativo financeiro político, o estresse e o risco são enormes, na prestação de contas, no encerramento do projeto” (entrevista 3).

Tem-se, portanto, uma desconfiança em relação às organizações da sociedade civil, mais um traço da violência institucional que se mostra em mecanismos de criminalização. Não se garante, assim, um ambiente favorável para uma plena participação social, para a transparência na aplicação e uso dos recursos públicos, para a efetividade na execução dos projetos e para a possibilidade da inovação de tecnologias sociais (ENAP, 2019, p. 5).

A **criminalização burocrática**, segundo o documento da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), elaborado por Laís Lopes, acontece “sobretudo pela ausência de regras claras e próprias” (ENAP, 2019, p. 14). **O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil surge como um modo de superação desta realidade**, em que o seu principal avanço foi criar um “regime jurídico próprio para as parcerias entre Estado e organizações da sociedade civil” (ENAP, 2019, p. 14).

O cenário de “insegurança jurídica” também coloca as organizações diante de um contexto em que não se reconhece as “especificidades das entidades privadas sem fins lucrativos” e não oferece “mecanismos de transparência e controle da aplicação dos recursos públicos” (ENAP, 2019, p. 15).

No entanto, algumas ponderações nos ajudam a alargar a discussão para além do binômio criminalização-marcos legais. A **criação** e o **uso** de um determinado conceito não são necessariamente uma mobilização rápida e com definições muito precisas. Deleuze & Guattari novamente indicam que os conceitos são:



“centros de vibrações, cada um em si mesmo e uns em relação aos outros. É por isso que tudo ressoa, em lugar de se seguir ou de se corresponder” (DELEUZE & GUATTARI, 2010, p. 23).

Embora se deseje, não é tão simples delimitar de maneira “clara e distinta” uma determinada noção. Por vezes, se escapa, se amplia e se modifica o sentido assumido na formulação de um certo termo.



Em uma das falas presentes na pesquisa, indicamos uma problemática sobre a definição do que seja a “criminalização burocrática”:



Entrevista nº1.

“do ponto de vista das narrativas, [a criminalização burocrática] parece muito mais nítida, mas do ponto de vista normativo, legal, burocrático, a gente tem ainda muitas dúvidas” (entrevista 1).

Discursividade e operatividade estão vinculados. A dificuldade em se delimitar o modo de atuação é resultado do próprio objeto de nossa investigação. Os arranjos jurídicos e burocráticos funcionam para criar processos de determinação daquilo que é ou não é permitido. Mas não está aí, necessariamente, a sua força. Quem e o que determina um “dentro”

e um “fora” da normalidade e normatividade tem a possibilidade, ainda mais sofisticada e nebulosa, de criar uma “zona de indeterminação” entre a norma jurídica e a exceção à norma.

É como se o conceito nos ajudasse na compreensão dos descumprimentos e violações dos direitos das OSCs, mas, ao mesmo tempo, a prática institucional “cambaleasse” entre o dentro e o fora da normalidade, escapando da segurança conceitual e processual que tanto se deseja.



Entrevista nº2.

“A questão é que isso coloca a gente sempre numa situação de insegurança”, afirma uma das pessoas entrevistadas” (entrevista 2).

Uma consideração que não é isolada, mas que permeia todas as entrevistas, os diálogos no grupo focal e o processo de criação do Marco Regulatório. Palavras como **incerteza, dúvida, risco e desconfiança** marcam as impressões das pessoas e das suas organizações, algo que deixa ainda mais complexa a compreensão que desejamos construir neste trabalho sobre a criminalização burocrática.

Por este motivo, uma consideração importante a ser feita é que este conceito precisa ser lido a partir de uma outra noção: o **Estado de exceção**. Giorgio Agamben indica que “o estado de exceção não é, portanto, o caos que precede a ordem, mas a situação que resulta da sua suspensão. [...] A exceção é [...] capturada fora e não simplesmente excluída” (AGAMBEN, 2004, p. 25). A **lei (norma)** pressupõe o **fora**.

O modo de operação é o seguinte:



“não é a exceção que se subtrai à regra, mas a regra que, suspendendo-se, dá lugar a exceção e somente deste modo se constitui como regra, mantendo-se em relação com aquela” (AGAMBEN, 2004, p. 26).

Assim, o ordenamento jurídico acontece a partir da exceção, que se coloca como o limiar entre o que é externo e o que é interno ao instrumento jurídico. Esta é uma possibilidade de leitura que não necessariamente se enquadraria na oposição entre Estado de direito versus Estado de exceção.

Nesta característica de “decidir agir”, temos a seguinte narrativa:



Entrevista nº4.

“como é que nós vamos agir agora, porque nós não estamos mais no Estado democrático de direito. Então como organização, como é que nós vamos agir?” (entrevista 4).

Um dos modos de leitura desta problemática é o resgate ou a garantia de marcos legais. No entanto, no estado crítico do próprio direito e da sua função na máquina governamental, lida por Agamben, podemos compreender esta fala de outro modo.

Por meio da lei, a vontade soberana (a decisão) suspende a lei para se utilizar de prerrogativas e decretar o próprio abandono do marco administrativo.

Por este motivo, dirá Giorgio Agamben:



"o Estado "não aparece mais como limiar que garante a articulação entre um dentro e um fora, entre anomia e contexto jurídico em virtude de uma lei que está em vigor na sua suspensão: ele é, antes, uma zona de absoluta indeterminação [...], em que a esfera da criação e a ordem jurídica são arrastadas em uma mesma catástrofe" (AGAMBEN, 2004, p. 87;89).

Por isso, a criminalização burocrática é um sintoma do próprio modo de operação do Estado. Não é uma mera desordem ou descumprimento de um direito. O Estado moderno é um Estado de exceção e encontra, nos processos administrativo-burocráticos, um meio de execução/suspensão da lei, criando a indeterminação entre permitido e não permitido. Essa estratégia se relaciona com outra noção: **o Estado securitário.**

Para que a argumentação aqui construída tenha sentido, é preciso resgatar uma data emblemática: **11 de setembro de 2001.** O mesmo Giorgio Agamben procura analisar a Europa a partir da noção de segurança cunhada desta data. Há, desde o imaginário de terrorismo construído naquele momento, outra perspectiva de segurança, "um paradigma securitário" que organiza o Estado e a política moderna, inscrito na história e na origem do "Estado de exceção". Esse paradigma



"implica que cada dissenso, cada tentativa mais ou menos violenta de derrubar a sua ordem, cria uma oportunidade de o governar numa direção rentável. Isto é evidente na dialética que vincula o terrorismo e o estado numa espiral viciosa sem fim" (AGAMBEN, 2013).

19 **5. Mais de 80 entidades e personalidades ligadas aos movimentos sociais e organizações da sociedade civil assinaram um manifesto contrário à aprovação dessa lei. Em um dos trechos, está escrito: “Democracia se faz pelo voto e pela participação direta do povo. Essa participação se dá inclusive pela militância em movimentos sociais. Inúmeros militantes, entretanto, foram e estão sendo, através de suas lutas cotidianas, injustamente enquadrados em tipos penais como desobediência, quadrilha, esbulho, dano, desacato, dentre outros, em total desacordo com o princípio democrático proposto pela Constituição de 1988. A proposta incrementa esse Estado Penal segregacionista, que funciona, na prática, como mecanismo de contenção das lutas [...]**



Entrevista nº5.

Por que estabelecer este vínculo entre o objeto de estudo deste relatório e este conceito?

A brecha para a interpretação aparece em uma nota de rodapé do artigo de Laís Lopes, Paula Storto e Stella Reicher:



“A existência de normas mais repressivas de combate ao terrorismo no pós-11 de setembro de 2001 é apontada como um dos fatores responsáveis pelo surgimento de um ambiente institucional menos favorável ao desenvolvimento das OSCs em diversos países nos últimos anos” (LOPES, STORTO & REICHER, 2019, p. 71).

Em 2014, temos a sanção do **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei 13.019/2014)**, resultado de muita incidência e articulação política e um modo de criar um parâmetro para as parcerias entre Estado e sociedade civil. Mas neste mesmo período, também temos o envio do projeto, pelo Executivo, da **Lei antiterror (13.260/2016)**⁵, também sancionada pela presidenta Dilma. Se a primeira, como narrativa das próprias organizações, é aprovada com a intenção de enfrentar a criminalização das OSCs, a segunda se fundamenta na **antítese** da primeira, a criminalização das organizações da sociedade civil, dos movimentos sociais e dos ativismos.

Será que em ambas, em suas particularidades e distinções, não temos arranjos administrativos para se determinar um **tipo ideal de atuação política e de participação social?** Algo que foi sinalizado, ao seu modo, no seguinte trecho da entrevista:

"Olhando para o acesso aos recursos públicos, essa escassez que vem do

20 [...] sociais democráticas e eliminação seletiva de uma classe da população brasileira. O inimigo que se busca combater para determinados setores conservadores brasileiros, que permanecem influenciando nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, é interno, concentrando-se, sobretudo, nos movimentos populares que reivindicam mudanças profundas na sociedade brasileira. Além disso, combater o terrorismo propriamente dito não é uma necessidade brasileira. Depredação, homicídio, uso de explosivos etc., já são crimes no Brasil. A criação de uma figura específica atende, sim, a pressões externas, sobretudo dos Estados Unidos e de outros países da OCDE, que têm em consideração realidades muito diferentes da nossa, sem qualquer histórico de episódios que se assemelhem ao terrorismo” (DHESCA, 2015).

6. A expressão Organização Não Governamental (ONG) não corresponde a uma natureza jurídica. O termo surgiu na década de 1950 e foi utilizado pela Organização das Nações Unidas (ONU) [...]

desmantelamento das políticas públicas é uma dificuldade ainda maior, porque nunca foi fácil para a gente acessar esses editais também. Nós temos um entendimento que historicamente sempre houve uma opção mesmo por privilegiar as organizações da sociedade civil que não sejam diretamente vinculadas aos movimentos, é um adicional burocrático de exigências que dificulta muito. Um outro aspecto forte e importante da captação de recursos: [...] as captações de recursos internacionais, seja através de agências, de ONGs⁶, e esses fundos internacionais inclusive, no último período a gente teve situações bem complexas e superdemarcadas, como questões que são um marco mesmo do início do governo Bolsonaro e do início dos problemas que a gente vem enfrentando” (entrevista 5).

Por fim, outra consideração importante a ser feita é sobre a **criminalização burocrática e o neoliberalismo**. Se pensarmos desde Pierre Dardot e Christian Laval, percebemos que o neoliberalismo não é somente uma política econômica, mas é



“um sistema normativo que ampliou sua influência ao mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida” (DARDOT & LAVAL, 2016, p. 7).

Nesta abordagem, encontramos uma intensa articulação entre o modo neoliberal e o Estado, não como uma oposição, mas como uma **simbiose**. O Estado securitário e suas estratégias de rentabilidade é efetivamente neoliberal.

[...] para designar as instituições da sociedade civil não vinculadas ao setor empresarial ou estatal. No Brasil, diversas entidades lutaram pelo seu reconhecimento e desde a Lei 13.019/2019 (Marco Regulat[orio das Organizações da Sociedade Civil) foi legitimado o termo jurídico Organização da Sociedade Civil (OSC) que engloba as ONGs, entidades, organizações e instituições. Há uma outra diferença importante relacionada ao sentido político de atuação: há organizações que se definem como sendo do chamado terceiro setor, e há aquelas, pertencentes ao campo que a Abong faz parte, que “lutam contra todas as formas de discriminação, de desigualdades, pela construção de modos sustentáveis de vida e pela radicalização da democracia” (<https://outraspalavras.net/mercadovsdemocracia/as-ongs-e-a-multiplicidade-da-sociedade-civil/>). A Abong foi parte ativa neste processo, assim, utilizamos sempre o termo jurídico OSC. As exceções neste relatório para utilização do termo ONGs se dão apenas nas transcrições das entrevistas em que a expressão apareceu nas falas das organizações ouvidas.

E este processo afeta os **fundamentos da democracia liberal** como a conhecemos, pois, como afirmam esses autores, “a nova racionalidade promove seus próprios critérios de validação, que não têm nada a ver com os princípios morais e jurídicos da democracia liberal” (DARDOT & LAVAL, 2016, p. 382).

Vemos nessa gramática “ademocrática”, marcada pela “gestão” e “boa governança” do público e da cidadania, com as lógicas de profunda concorrência, uma:



“Diluição do direito público em benefício do direito privado, conformação da ação pública aos critérios de rentabilidade e da produtividade, depreciação simbólica da lei como ato próprio do Legislativo, fortalecimento do Executivo, valorização dos procedimentos, tendência dos poderes de polícia a isentar-se de todo controle judicial, promoção do “cidadão-consumidor” encarregado de arbitrar entre “ofertas políticas” concorrentes, todas são tendências comprovadas que mostram o esgotamento da democracia liberal como norma política” (DARDOT & LAVAL, 2016, p. 380).

A criminalização burocrática se apresenta, assim, como um traço deste Estado neoliberal, um “governo empresarial”. Dessa forma, o **“Estado-empresa”** é “submetido às exigências de eficácia semelhantes àquelas a que se sujeitam empresas privadas” (DARDOT & LAVAL, 2016, p. 273).

Mas o que mais nos interessa é a reestruturação deste Estado no cenário de ruína de uma democracia liberal, a saber: para fora, temos “privatizações maciças de empresas públicas que põem fim ao ‘Estado produtor’”; para dentro, se apresenta um





“Estado avaliador e regulador que mobiliza novos instrumentos de poder e, com eles, estrutura novas relações entre governo e sujeitos sociais” (DARDOT & LAVAL, 2016, p. 273).

Aqui está o processo de constituição das relações entre a máquina governamental e as organizações da sociedade civil, ajustado ao cenário de “produtividade” e de “eficácia”. O ato de criminalizar ou de permitir determinadas práticas e atuações políticas se relacionam com esta racionalidade neoliberal, em sua operatividade ante os dissensos e os corpos, populações e territórios vistos como desviantes da lógica.



Veamos abaixo uma consideração sobre “eficiência” e os processos de concorrência e boa aplicação entre valor “investido” e tempo de “execução” do projeto:



Entrevista nº6.

"Hoje, por exemplo, eu teria a ideia mais precisa de que, primeiro, sempre o plano de trabalho da organização que deve vigorar, e não uma proposta que o governo queira investir e está nos contratando, e avaliando a gente como funcionário que errou, que não cumpriu. Mas essa é a primeira questão. A segunda questão é o tipo de investimento. Até onde o Estado quer perder recursos investindo em participação e organização da sociedade civil, porque as organizações que vão conseguir desenvolver bem rapidamente um trabalho, o seu próprio trabalho é um trabalho que deseja em tempo hábil, cumprindo todas essas etapas, mas tem outras que não vão" (entrevista 6).

Por fim, em uma delimitação conceitual, vemos que a criminalização burocrática é resultado de uma relação entre o Estado (securitário e de exceção) com a “razão neoliberal” – e acontece por meio de arranjos processuais e administrativos.

Esta consideração nos mostra a complexidade para o enfrentamento desta problemática, muito além de uma mera constituição ou readequação de marcos legais, embora reconheçamos a sua importância e legitimidade. Estamos ante a um sintoma de um processo amplo de desconstrução democrática.

Por isso, o **Estado-empresa** e sua “reforma gerencial da ação pública” **atenta contra a**



“lógica democrática da cidadania social”, **reforça** “as desigualdades sociais na distribuição de auxílios e no acesso a recursos” e **fabrica** um “número crescente de ‘subcidadãos’ e não cidadãos” (DARDOT & LAVAL, 2016, p. 381).



O que sistematizamos?

Organizamos a seguir alguns traços do processo de criminalização burocrática.

a. Sociedade civil e o “sufocamento” democrático

As organizações da sociedade civil são fruto do direito constitucional de liberdade de associação (artigo 5º, XVII da Constituição Federal) e exercem um papel fundamental para a democracia atuando na defesa dos direitos humanos, dos direitos de grupos historicamente em processo de exclusão.



Além disso, as OSCs cumprem um papel relevante na formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas e na defesa das liberdades. Por esta tarefa, é de fundamental importância se ter



Entrevista nº7.

“uma sociedade civil livre, autônoma, engajada, que participe de fato dos processos políticos, que exerça o seu papel de controle social. Isto é basilar de qualquer sociedade democrática” (entrevista 7).

Desde o início do governo de Jair Bolsonaro, o que se observou foi um aumento de desconfiança sobre o campo da sociedade civil organizada. Não que este movimento não existisse anteriormente, como pode ser observado na primeira Comissão Parlamentar de

Inquérito (CPI) das Organizações Não Governamentais (ONGs), que ocorreu em 2001. **No entanto, nos últimos anos, há uma escalada nas tentativas de criminalização das OSCs**, com projetos de leis e outras medidas legais destinadas ao controle e restrição do espaço de atuação dessas organizações. **Pensemos, também, o cenário pós-2016, ano do golpe jurídico-parlamentar contra a presidenta Dilma Rousseff.**

Nas entrevistas, encontramos esta data também como um marcador importante para os processos de “sufocamento” da atuação política de ativistas, organizações da sociedade civil e movimento sociais. Cabe ainda indicar, neste mesmo movimento, **o assassinato da vereadora Marielle Franco**, que ainda hoje não tem os seus mandantes nomeados e responsabilizados.

Ao se observar, especificamente, os modos de participação social e fortalecimento democrático diante do atual Governo Federal, temos um fato simbólico e fundamental para este estudo. **No primeiro dia do governo Bolsonaro, foi editada a Medida Provisória 870/2019**, que atribuía uma nova organização da Presidência da República e dos Ministérios.

Entre as alterações promovidas pela **MP 870**, tinha-se: atribuir à Secretaria de Governo da Presidência da República a competência de



“supervisionar, coordenar, monitorar e acompanhar as atividades e as ações dos organismos internacionais e das organizações não governamentais no território nacional” (prevista no artigo 5º, II da MP 870).

O texto representava uma **afrenta direta à Constituição** que garante a liberdade de associação

e veda a interferência estatal em seu funcionamento, além de ser uma forma de vigilância sobretudo àquelas OSCs críticas às políticas do atual governo.

A Medida Provisória foi alvo de diversos protestos e centenas de organizações da sociedade civil se mobilizaram pressionando o Congresso Nacional e acompanharam a tramitação nas casas legislativas.

A **Comissão Mista do Congresso Nacional (PVL 10/2019)** atendeu às reivindicações da sociedade civil e propôs uma redação alternativa ao artigo retirando as previsões de “monitoramento e supervisão” e alterando-as para “coordenação e interlocução com o governo”. Mesmo com a redação alternativa aprovada pelas duas Casas Legislativas, **o artigo foi vetado pelo presidente**. Apesar do veto, houve uma vitória. **A MP 870 foi transformada na Lei Ordinária no 13.844/2019**, com a **retirada da competência** da Secretaria de Governo da Presidência de controlar e intervir nas OSCs.

7. Sobre este cenário, conferir a Nota da Abong denunciando a intervenção do governo federal no Conselho Nacional de Direitos Humanos, disponível em: <https://abong.org.br/2019/08/29/sociedade-civil-denuncia-intervencao-no-conselho-nacional-de-direitos-humanos/>.

8. Um exemplo, entre outros, foi a atuação feita em relação ao Conselho Nacional de Juventude. As informações podem ser encontradas aqui: <https://www.brasildefato.com.br/2017/05/17/sociedade-civil-perde-espaco-no-governo-temer-apontam-pesquisadores>.

Outro processo que marca esta relação entre governo e sociedade civil é a extinção, alteração ou **enfraquecimento institucional**⁷ dos Conselhos de participação social, algo também muito pontuado nos diálogos realizados com as organizações. Lembremos, contudo, que a estratégia de enfraquecimento desses espaços também foi um modo de atuação na gestão de **Michel Temer**⁸.

Especificamente sobre o atual governo, essa estratégia acontece via o **Decreto 9.759/2019**, que determinou a extinção de todos os conselhos, comitês, comissões, grupos e outros tipos de colegiados ligados à administração pública que foram estabelecidos por decretos ou atos normativos anteriores, incluindo alguns mencionados em leis que não detalhavam as

27 **9. A Frente Parlamentar Mista em Defesa das OSCs é composta pelo coordenador geral, o deputado Federal Afonso Florence (PT/BA), pelos subcoordenadores Nilto Tatto e senador Pimentel, o deputado Eduardo Barbosa, como 1º secretário geral, e a deputada Lídice da Mata, como 2ª secretária geral. A Frente conta com um Conselho Consultivo formado por oito organizações da sociedade civil: Cáritas Brasileira, Visão Mundial, Associação Brasileira de Captadores de Recursos (ABCR), Coordenadoria Ecumênica de Serviço (Cese), Associação Brasileira de ONGs e Casa da Mulher Trabalhadora (Abong/Camtra), Grupo de Institutos Fundações e Empresas (Gife), União Nacional das Organizações Cooperativistas Solidárias (Unicopas) e Fundação Grupo Esquel do Brasil (FGEB).**

competências e a composição dos órgãos colegiados. O Decreto tinha o **objetivo de reduzir a participação da sociedade civil na elaboração, avaliação e monitoramento de políticas públicas e na garantia de direitos**. Apesar da falta de clareza e a não existência de uma listagem oficial sobre quais órgãos estariam abrangidos pelo Decreto, o levantamento feito pela Procuradoria-Geral da República (PGR) apontava que cerca de **700 órgãos colegiados seriam extintos**. A sociedade civil reagiu a este Decreto e o Partido dos Trabalhadores (PT) entrou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6121 no Supremo Tribunal Federal (STF).

No julgamento, em junho de 2019, os ministros decidiram por suspender apenas parcialmente a medida do presidente Jair Bolsonaro, de forma que os colegiados previstos em lei ou criados por decretos, e mencionados em lei posterior, não puderam ser extintos.

Ao mesmo tempo, pelo entendimento do STF, não havia impedimento para a extinção dos colegiados criados por decretos ou outros atos normativos infralegais. **Vale destacar que, como forma de resistir a estes processos, foi criada a Frente Parlamentar Mista em Defesa das OSCs em 10 de setembro de 2019**, composta por deputados, deputadas, senadores, senadoras e por um Conselho Consultivo com oito organizações da **sociedade civil**⁹. Desde então, a Frente atua na defesa do direito básico de livre associação e de participação social.

Nas entrevistas, encontramos também outras tentativas de criminalização da sociedade civil, como aconteceu com o Fundo Amazônico, do BNDES, no qual as organizações que estavam com contrato vigente (2019) começaram a receber novas exigências para a liberação de parcelas:



Entrevista nº8.

"[...] dentre essas novas exigências, havia uma declaração de Nada Consta, que a organização tinha que assinar, dizendo que nenhum dos membros do seu conselho diretor tinha participado de campanha política ou tinha sido filiado político, vinculando isso à questão de repasse de recursos" (entrevista 8).

A **estratégia de criminalização** se acentuava sobre a vinculação partidária e sua relação com o repasse de recursos para a organização.

A declaração exigia que os dirigentes da instituição executora do projeto:

- "(i) não sejam também dirigentes estatutários de partidos políticos;
- (ii) nos últimos 36 meses, não tenham participado na estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral; e
- (iii) não exerçam cumulativamente cargo em organização sindical" (MPF, 2020, p. 1).

Acionado a responder, mediante o Ministério Público, o BNDES informou que a medida tinha como intenção: **“assegurar mais transparência, neutralidade e efetividade às operações”**.

Um “decidir agir”, como já vimos, que cria um processo administrativo-burocrático com uma gramática neoliberal de eficiência, neutralidade e boa governança dos processos. Mas, como bem indicado pela Abong em manifestação ao Ministério Público Federal, a declaração proposta pelo Fundo



“configura ataque às garantias constitucionais do Estado Brasileiro relativas ao direito de associação e organização livres e do exercício de direitos políticos sem censuras ou intervenções governamentais” (ABONG, 2020, p. 1).

E, além disso,



“tais exigências não foram informadas na ocasião da assinatura dos contratos e mesmo organizações cujos contratos não totalizam 36 meses de vigência são instadas a assinar tal declaração” (ABONG, 2020, p. 1).

A pontuação desses processos evidencia um cenário de desconfiança e criminalização das OSCs, que resulta no corte de recursos e, conseqüentemente, na redução progressiva ou imediata das ações, programas e projetos das entidades. Temos, então, o questionamento do direito à participação e ao controle social. **Se na racionalidade neoliberal poderíamos falar em um cidadão que foi transformado em um sujeito-empresa, empreendedor de si mesmo;** numa analogia, poderíamos falar de uma OSC-empREENDEDORA em suas vinculações desde a concorrência e o direito privado. Assim, a possibilidade de interação entre Estado e OSC acontece, na provocação de Dardot & Laval, deste modo: “nada de direitos se não houver contrapartidas” (DARDOT & LAVAL, 2016, p. 380).

Mas uma contrapartida a partir de quais critérios políticos?

Uma **pergunta central** nos diálogos realizados no grupo focal e nas entrevistas apontava para uma **reflexão sobre o papel das OSCs no Brasil e o fortalecimento democrático**. Percebemos que a nitidez das funções, das finalidades e desejos



políticos em múltiplos projetos de país podem criar reflexões e modos de agir diante da desestruturação da democracia. Por estarmos nesta realidade de “desdemocratização”, é interessante e fundamental **assumirmos outra perspectiva para a reflexão e para o modo de agir na relação com o Estado**, como narrado abaixo:



Entrevista nº2.

"Muitas das coisas que nós fazemos, nós ocupamos um lado, literalmente, da trincheira. Vou usar essa expressão “trincheira” porque de fato é uma metáfora interessante, pois nós estamos num campo de disputa por o que devem ser as nossas cidades e os nossos territórios no Brasil. Muito do que nós fazemos é confrontar projetos públicos, confrontar propostas de parcerias público-privadas que venham a excluir as pessoas nas cidades brasileiras, confrontar propostas de planos diretores, meios de uso e ocupação de solo que prestigiam apenas a iniciativa privada e o lucro dos setores que especulam com a terra. Nós vemos o estado como fundamental, nós não abdicamos da função do estado, nem das políticas públicas, entretanto, com os governos, com os grupos políticos e detentores do poder que estão ocupando a máquina estatal, é mais comum nós termos uma postura de apresentar contestações, confrontações, contrapropostas e resistências. Assim, [escolhemos] apoiar os movimentos nos territórios e as comunidades no seu processo de resistência, fortalecendo essas resistências; do que nós nos enxergamos colaborando com esses grupos de poder que estão nos governos para viabilizar projetos de poder ou projetos especulativos" **(entrevista 2).**



Entrevista nº3.

"[...] ao mesmo tempo, é muito importante valorizar as reações da própria sociedade civil na sua capacidade de articular internacionalmente vozes incidentes de apoio ao papel das organizações e dos grandes movimentos sociais no país. A própria Abong, quando esse processo todo de criminalização começou, teve um papel muito importante de defesa e também de espriar uma maior compreensão sobre o papel das organizações da sociedade civil. Eu acho que a sociedade brasileira sempre teve uma relação muito boa com o trabalho das OSCs e dos movimentos sociais, ainda que criminalizações existissem" (entrevista 3).



Entrevista nº9.

Um desafio posto para as OSCs é **assumir o conflito**, a **disputa** e as **posições políticas** para não se deixar reduzir a um modo totalizante de racionalidade e visão de mundo; para que, diante de um Estado neoliberal, exista algum modo de agir fora dessa lógica, como dito numa das entrevistas:

"a gente trabalha muito alinhado com o Estado, com as demandas que são estatais. Quer dizer, a gente é pautado, ao invés de a gente pautar a política. A gente virou refém" (entrevista 9).

Com este problema, é preciso refazer algumas perguntas: **Qual democracia, qual participação social, qual Estado, quais os sentidos das organizações da sociedade civil?** De maneira hegemônica, podemos dizer que a democracia atual se caracteriza (em um projeto e uma finalidade) como uma “democracia liberal”. Na leitura de Chantau Mouffe, uma sociedade democrática, na perspectiva do liberalismo, se mostra como uma



“sociedade pacificada e harmoniosa onde as divergências básicas foram superadas e onde se estabeleceu um consenso imposto a partir de uma interpretação única dos valores comuns” (MOUFFE, 2013, p. 11).

Temos, nesta breve síntese, uma **democracia do consenso**, com o **encobrimento** dos conflitos, a força do racionalismo como modelo de civilização, o **esvaziamento** da paixão, a **centralidade** do indivíduo e a **projeção** de universalismos abstratos (MOUFFE, 2003, p. 12).

De maneira mais precisa, quando as organizações da sociedade civil falam da afirmação e da defesa da democracia, de qual democracia estamos falando? Esta do modo liberal? É aqui que está uma resposta e uma “disputa” com o neoliberalismo “ademocrático”?

Vamos a um exemplo. Thiago Trindade, ao analisar as ocupações urbanas e a luta pelo direito à cidade em São Paulo, apresenta os limites do “consenso participativo” e as lógicas de defesa estruturadas pelo próprio “Estado democrático de direito”. As ações de caráter mais “disruptivo” – como as **ocupações de terra e de imóveis** –



“têm a sua legitimidade questionada e são interpretadas como uma afronta aos pilares

responsáveis pela sustentação do regime democrático” (TRINDADE, 2016, p. 220).

Numa articulação entre **soberania** e **governamentalidade**, o Estado atua de maneira ambivalente, de um lado “convida” e espera os atores sociais para a participação dos mecanismos institucionais da gestão de políticas públicas; do outro, “criminaliza-se aqueles que operam por fora desse campo gravitacional” (TRINDADE, 2016, p. 220). O desafio, por fim, é não simplesmente defender e procurar reorganizar os processos políticos na pacificação democrática do liberalismo, mas **criar caminhos** para uma radicalização efetiva da democracia.



Uma das afirmações nas entrevistas simboliza esta problemática:



Entrevista nº6.

"Nós estamos desde 2018, bem após a vitória do então presidente, discutindo diferentes questões em relação a nós como movimento, como organização. Porque desde esse período, a gente está em risco. Nós não ficamos em risco depois que ele entrou, a gente já estava em risco e ele já imediatamente declarou que éramos alvos das possíveis perseguições que ele poderia desenvolver. O problema não é o que ele faz, é o que ele fala. O que ele faz constrói um campo de direito, de política, mas o que ele fala aproxima da violência, da discriminação. Então não é à toa que você tem todo dia um quadro de discriminação e violência na televisão de diferentes setores, quer seja mulher, quer seja jovem. Isso tem um impacto enorme na nossa

relação, e mais ainda porque, como somos a população mais pobre e aquela que tem outras necessidades, todo o conjunto de ação contra a criminalidade da sociedade, de condições de vida da sociedade recai sobre qualquer pessoa negra. Não precisa ser ela da ONG ou do Congresso ou autoridade, vai recair sobre ela também a mesma desconfiança, o mesmo mecanismo. E não seria diferente, se fosse, a gente até teria que estranhar" (entrevista 6).



O que vemos no atual governo em sua relação com as organizações da sociedade civil, movimentos sociais e determinados corpos é uma intensificação de um processo longo para quem já vive no risco, mesmo na chamada democracia.

É a exceção transformada em regra:



Entrevista nº8.

“eles [o governo federal] tentaram, digamos assim, limitar a atuação da gente no atacado, então, por exemplo, limitando o acesso às terras indígenas, criando certos tipos de constrangimentos” (entrevista 8).

Como, então, construir processos de garantia de direitos e imaginações de outras formas de vida diante de uma violência que parece permear tudo? É importante pontuar como o traço de criminalização e perseguição se constitui desde diferentes processos.

Nesta leitura, a racialidade é um organizador imprescindível. Ou nas palavras de Denise Ferreira da Silva:



“desde o fim do século XIX, a racialidade opera como um arsenal ético em conjunto – por dentro, ao lado, e sempre-já – a/diante das arquiteturas jurídico-econômicas que constituem o par Estado-Capital” (SILVA, 2019, p. 33).

Os arranjos sobre democracia estão mediados por este jogo, inclusive na construção dos marcos legais. Nos processos de consenso, **quais hábitos políticos vão ser permitidos e quais vão ser tratados e criados como ações violentas?**

Nas liberações e construções de protocolos de normas administrativas, o que não se pode – não apenas como gesto do atual governo federal mas – desde a lógica securitária e racializada do próprio Estado? Esse é um debate fundamental para as organizações da sociedade civil.

b. MROSC, relatórios e a prestação de contas

O **MROSC (Lei 13.019/2014)** é um marco jurídico para as organizações da sociedade civil e representa uma mudança importante na relação das OSCs com o poder público, principalmente no âmbito das parcerias. Há o reconhecimento da própria existência das organizações da sociedade civil e inclusão dessas entidades como **parte fundamental na execução e no monitoramento das políticas públicas.**

A legislação foi fruto de **luta e articulação** das organizações, que atuaram para garantir a sua legitimidade e o seu papel na democracia. Vale pontuar o papel significativo da Plataforma MROSC nesta mobilização.

No processo histórico de regulamentação do **MROSC**, apareceram, por diversas vezes, discursos de controle

das OSCs, **porém, o texto final garantiu a autonomia da sociedade civil.**

As principais mudanças estabelecidas na lei são: a constituição de instrumentos, princípios e diretrizes próprios para as relações de parceria; o chamamento público obrigatório; a seleção com garantia de participação popular; a possibilidade de atuação em rede; o fim da exigência de contrapartidas financeiras; a prestação de contas simplificada; a possibilidade de remuneração de equipe própria e custos indiretos; a transparência; entre outras.

A aprovação do novo marco regulatório também tinha o objetivo de incentivar que fossem celebradas mais parcerias entre o poder público e as organizações. **No entanto, os dados apontam que pouco mais de 30% das OSCs acessaram recursos públicos até 2016 (IBGE, 2019).** Além desse cenário, entre 2010 e 2018, **apenas 2,7%** contaram com apoio de recursos federais para o desenvolvimento de projetos (IPEA, 2018). Uma resposta recorrente à pergunta sobre o cumprimento ou não do MROSC na parceria com o poder público era esta:



Entrevista nº8.

“Nesse período a gente não teve nenhum convênio, nenhum acordo com o poder público” (entrevista 8).



Entrevista nº4.

Nas entrevistas realizadas, esta é uma percepção bem presente: **o acesso a recursos públicos está escasso e de mais difícil acesso nos últimos anos. Como dito a seguir:**

“Eu acho que mesmo com o MROSC, que é uma luta grande da sociedade civil para que a gente tenha uma relação e esse apoio, que possa fazer parcerias com o estado

brasileiro... Mas a gente está vendo que o negócio está emperrando de caminhar. O que a gente percebe é isso, ainda existe uma resistência muito grande porque equivocadamente as organizações da sociedade civil são criminalizadas [...] E se a criminalização está em cima da gente, isso exige nossa posição. O que se exige de burocracia, a gente tem que apresentar... Eu acho que as nossas organizações são muito mais auditadas do que determinadas empresas que levam dinheiro do governo. O nível de auditoria, o nível de exigência que é levado para as nossas organizações é muito maior do que das empresas. [...] Então, eu lamento muito que, mesmo com o MROSC, a gente não tem possibilidade, não esteja conseguindo avançar" (entrevista 4).

Uma característica importante da **Lei 13.019/2014** é ser uma Lei Nacional, ou seja, tem abrangência nacional e deve ser seguida pela União, Estados e Municípios, sem exceção.

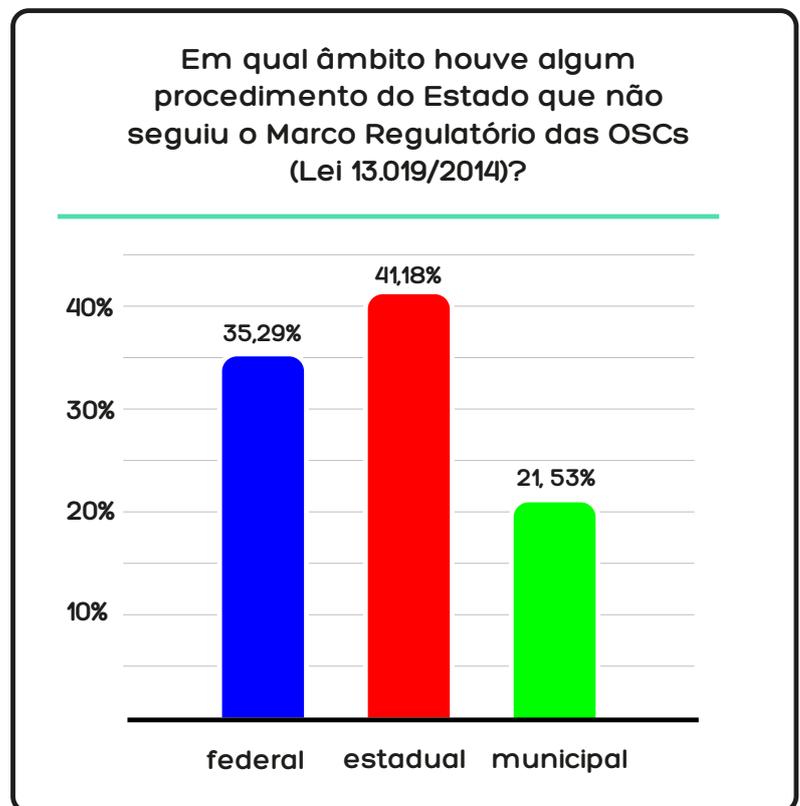
Essa é também uma conquista. Uma norma única favorece a definição de procedimentos e estabelece jurisprudências. O MROSC iniciou a sua vigência em 2016, em âmbito federal e, em âmbito estadual, em 2017. Em 2016, também foi aprovado o Decreto 8.762/2016 que regula especificamente as regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil.

A abrangência nacional não impede que as organizações ainda enfrentem problemas em relação à interpretação e aplicabilidade da Lei 13.019/2014, principalmente nas esferas municipais e estaduais.

Em primeiro lugar, há a **queixa generalizada de que a legislação não é conhecida pelos próprios agentes públicos**. Em segundo, há procedimentos de chamamentos públicos, editais, celebração de parcerias e prestação de contas **que não seguem a legislação nacional**. Ainda na esfera municipal, **há legislações que contradizem o MROSC**. Na pesquisa realizada com as organizações filiadas à Abong, vemos que os descumprimentos desta legislação aconteceram nos **três âmbitos (federal, estadual e municipal), mas com um destaque para as violações nos estados**:

Figura 1 -

Âmbito onde houve procedimentos do Estado que não seguiram o Marco Regulatório das OSCs (Lei 13.019/2014).



Apesar do MROSC já ter validade há alguns anos, algumas práticas na celebração de parcerias ainda remetem ao contexto legal anterior. Antes da Lei 13.019/2014, não havia uma legislação específica para a relação entre o poder público e as OSCs.

A base jurídica para a celebração dos convênios era uma interpretação da Lei de Licitações (Lei 8.666/1993). Esta livre interpretação dada pelo ordenamento jurídico brasileiro resultava que cada

ente da federação estabelecia analogias na aplicação da norma, gerando interpretações díspares.

Era uma situação de **insegurança jurídica**, tanto para as gestoras e os gestores das OSCs, quanto para as gestoras e os gestores públicos, pela ausência de normas legais que garantissem quais os procedimentos seriam adotados, caso a caso. Ainda há um importante caminho de consolidação da **Lei 13.019/2014** e garantia dos seus instrumentos e princípios próprios, já que alguns entes públicos ainda mantêm práticas de convênios e não parcerias.

Sobre estes descumprimentos, há um relato que sintetiza este cenário e que aconteceu no estado de São Paulo em relação ao contrato e à liberação de emendas parlamentares. Em 2020, a organização apresentou uma proposta para um dos mandatos da Assembleia Legislativa do Estado, um projeto no valor de cem mil reais, que foi aprovado, entrou na Lei Orçamentária e teria o ano de 2021 como o período de sua execução.



Entrevista nº2.

"Como era um projeto na área de monumentos e memória pública, então esse recurso deveria ser executado pelo executivo, por meio da Secretaria Estadual de Cultura e Economia Criativa. A Secretaria de Cultura entrou em contato conosco para fazer todo o processo conforme o MROSC, fazer o processo da assinatura do termo de colaboração entre o estado de São Paulo e [a organização] para viabilizar. A gente teve que mandar todo o plano de trabalho, cronograma, tudo aquilo que o MROSC determina, e aí de repente fomos surpreendidos por uma exigência da

Secretaria de Cultura de que nós teríamos que também apresentar o nosso balanço contábil publicado em jornal, tanto em Diário Oficial do Estado como em jornais de circulação. Essa exigência não existe na legislação, na lei 13.019, que é o marco do MROSC. Ela era uma exigência, sim, que existia antigamente para você obter aquele certificado de utilidade pública, que é uma coisa que o próprio MROSC quer extinguir. Ele extinguiu no âmbito federal e não faz sentido ter esse certificado de utilidade pública nos estados e nos municípios mais. Então nós respondemos qual era o respaldo legal para a secretaria fazer essa exigência, porque fazer essa publicação, ela custa mais ou menos 5 mil reais para você publicar esse tipo de coisa no Diário Oficial. E não é um custo que o projeto vai cobrir. A secretaria quer que você tire do seu bolso para fazer a publicação; e eles pediram dos dois últimos anos, então a gente teve que publicar o de 2019 e o de 2020. A gente está falando de cerca de 10 mil reais de despesa" (entrevista 2).

Mais um ponto importante a ser mencionado neste estudo é que **o novo marco legal não tem validade para os convênios celebrados anteriormente**, assim **o contexto de insegurança jurídica segue para as organizações que tiveram ou ainda têm convênios firmados antes da Lei 13.019/2014.**

O principal fato que chama atenção ainda é a **aprovação da prestação de contas**. Nas entrevistas realizadas e no atendimento jurídico da Abong, algumas organizações relataram que nos últimos três anos receberam questionamentos sobre a prestação



Entrevista C **Grupo Focal.**

de contas de convênios celebrados e findados há muitos anos, alguns de até 15 anos atrás. Abaixo, apresentamos um relato que sintetiza esta prática.

"No final dos anos de 2005, 2006, [a organização] tinha um convênio com o governo federal para executar cursos de capacitação profissional, um consórcio social da juventude. Na sua 3ª edição aqui no Recife, [a organização] ia ser a entidade âncora, guarda-chuva. O projeto previa 5 a 10% de contrapartida, essa contrapartida estava sendo conseguida junto ao governo estadual, que era muito comum, nenhuma organização poderia tirar do bolso, não tinha 5% ou 10 de um montante de 1 milhão e meio, 2 milhões. Mas no decorrer desse processo houve umas denúncias de critérios não técnicos para a escolha de algumas organizações em nível nacional, pelo Ministério do Trabalho à época. E aí, aparentemente, como forma de dar uma resposta à imprensa, Recife e outra cidade que eu não lembro, houve descontinuação desse projeto de forma bastante abrupta. No início os recursos começaram a ser executados. Apesar dos apelos, houve as negativas e a gente prontamente encerrou as atividades e fez a prestação de contas do que já tinha iniciado a utilizar e devolver o restante. Na época fizemos a prestação de contas e tudo o mais. Para o nosso espanto, passados 12 anos, mais ou menos, nos chegou a comunicação da necessidade de devolver mais de 150 mil reais e os valores principais iam ser corrigidos, alegando isso, do não recebimento e da inconformidade da prestação de contas e tudo o mais" (C, grupo focal).

Essa prática realizada pelo poder público não tem razoabilidade e pode ser considerada ilegal. O **Decreto 8.244/2014** que regulamenta os convênios, por exemplo, determina que o prazo de análise de prestação de contas deve ser de no máximo um ano, prorrogável por mais um. A legislação tributária estabelece que os documentos fiscais devem permanecer arquivados por cinco anos. Deve-se observar também a legislação vigente e os contratos firmados em cada caso. No entanto, o questionamento de prestação de contas realizados vários anos após a finalização dos contratos não tem justificativa legal e gera uma enorme insegurança e muitos constrangimentos para as organizações da sociedade civil.

Em relação às **prestações de contas** das parcerias firmadas a partir do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, há diversas garantias na legislação, como prazo para análise e aprovação. **E o mais importante é que a prestação de contas deve ter como foco principal a realização das metas e resultados e não os comprovantes e documentos fiscais.** Por ser uma legislação nova, há muitas organizações que ainda estão passando pelo período de prestação de contas, como àquelas que prorrogaram os contratos em decorrência da pandemia.

A partir das entrevistas e atendimento jurídico da Abong, é **notório o grande número de organizações que passaram ou estão passando por dificuldades nesta fase.** O fato principal é o não entendimento por parte do poder público de que a relação de parceria deve ser outra e que a prestação de contas deve ser simplificada, que se deve seguir as normativas da Lei 13.019/2014.

Como dito anteriormente, o objetivo principal é a análise do cumprimento dos resultados e, somente depois dessa análise e caso os resultados não tenham sido atingidos, debruça-se sobre a execução financeira.

O contexto da pandemia da COVID-19, em particular, gerou novos desafios para toda a sociedade e também para as OSCs, que seguiram atuando neste cenário. Muitas, inclusive, adaptaram as suas atividades para estar na linha de frente ao combate dos efeitos sociais econômicos da pandemia. As organizações que tinham ou ainda têm parcerias com o poder público enfrentaram alguns problemas, como ameaça de suspensão dos contratos e repasses, falta de flexibilidade para ajustar o plano de trabalho ou prorrogação. O trecho abaixo aponta para esta realidade, e trata de um projeto no Rio Grande do Sul, de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), vinculado ao Governo Federal.



A organização, no meio do contrato, teve



Entrevista nº3.

"[uma redução] dos recursos num volume muito significativo, e não conseguimos então reduzir o número de famílias atendidas pelo projeto. Isso trouxe um caos interno, porque tivemos que demitir pessoas da equipe. Com toda essa parte patronal, ficou um peso muito grande para a organização. Então reduzimos a equipe, reduzimos o projeto, mas as metas do projeto ali presentes no contrato permaneceram as mesmas. Aí teve todo o processo da pandemia também, foi muito difícil conter, negociar, por exemplo, uma paralisação das atividades presenciais por um tempo, principalmente ali no auge

do primeiro ano da pandemia. A Anater [Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural] não aceitou que as equipes parassem. Teve algum período de uma certa parada, mas depois ela nos disse que era necessário utilizar os protocolos todos. Nós criamos protocolos de atuação, mas as equipes ficaram extremamente vulneráveis, as equipes e as famílias apoiadas, então isso foi desumanizante também. Isso aconteceu também no Paraná, onde também tem projetos, tinha projetos de Ater com Itaipu Nacional, as metas também são sempre praticamente inacessíveis, e são ainda estruturas de projetos muito voltadas pra metas e não para o desenvolvimento. Essa é uma outra questão difícil de construir com o setor público, como Itaipu e a própria Anater" (entrevista 3).

A partir do MROSC e das normas do Código Civil brasileiro, garante-se a interpretação de que os planos de trabalho poderiam ser ajustados ou a prorrogação dos contratos, diante da situação de calamidade pública. Porém, não foi a interpretação dada em alguns casos de parcerias, como visto acima.

Ressalta-se que o novo contexto gerou um movimento de vários regimes transitórios pensados para garantir uma maior segurança jurídica dos diferentes atores e atividades exercidas. Tanto este contexto geral como as situações concretas vividas pelas OSCs geraram a necessidade de se pensar uma legislação específica no período da pandemia para as parcerias firmadas entre a administração pública e as OSCs.

A administração pública federal editou algumas normas em relação à prorrogação da vigência dos instrumentos de parceria, como o **Decreto 10.315/2020** e a **Portaria Interministerial 134/2020**. No entanto, esses normativos eram insuficientes para regulamentar a questão nos demais entes da federação. Desta forma, foi proposto, a partir do diálogo com as organizações da sociedade civil, o **Projeto de Lei 4.113/2020** que **permite a repactuação de metas e resultados e a prorrogação de calendário de execução e de prestação de contas nas parcerias durante o período de duração da pandemia**.

O texto ainda garante que as parcerias sejam prorrogadas por ofícios e que o descumprimento de metas e resultados inicialmente propostos não poderão ser utilizados como justificativa para suspensão ou interrupção dos contratos. Outro ponto de destaque são as parcerias emergenciais e temporárias entre a administração pública e as OSCs, quando o objeto for relacionado ao combate à pandemia, dispensando a realização de chamamento público.

Após a sua tramitação, com pressão e mobilização da sociedade civil organizada, o **PL 4.113/2020** foi **aprovado nas duas Casas Legislativas**, mas foi **vetado pelo presidente Jair Bolsonaro**. Assim, a **mobilização social seguiu**, o veto foi derrubado no Congresso Nacional e o projeto foi aprovado como Lei 14.215/2021.

Ainda sobre as parcerias no contexto da pandemia, um dos setores afetados foi o da cultura. Diversas OSCs tiveram suas atividades suspensas. Nesse contexto, teve muita importância a aprovação da Lei Aldir Blanc (14.017/2020) que dispõe de medidas emergenciais para o setor cultural durante o período de calamidade pública. Com esta lei, destinou-se verba para ser utilizada tanto em auxílio emergencial para artistas como para manutenção de espaços culturais e realização de parcerias.

c. A tributação e os bancos

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), no Brasil existem 815.616 organizações da sociedade civil que empregam diretamente mais de 2 milhões de pessoas e estão envolvidas em diversos projetos em todo o país (IPEA, 2018).

Destaca-se que a ampla **maioria dessas organizações são muito pequenas e contam com pouca estrutura**. Porém, não existe um regime de tributação próprio para essas entidades ou legislações que considerem as suas especificidades. Tal situação jurídica gera um impacto direto para as organizações no que tange a carga tributária, isenções e imunidades e recebimento de doações.

10. De acordo com dados da Secretaria da Receita Federal (2018).

Em relação à carga tributária, mesmo as entidades isentas e imunes pagam **em média 11,9%¹⁰** de suas receitas para impostos e contribuições previdenciárias, por exemplo – sendo que a carga tributária vem aumentando nos últimos anos. Enquanto as OSCs são tratadas sem se considerar a sua natureza jurídica, há políticas específicas para beneficiar empresas privadas, adaptadas para seus formatos, impactos e funções no mercado, como o Regime Simples e MEI.

Um regime específico **poderia cumprir o objetivo de que os encargos tributários tenham um custo compatível com a função que as OSCs desempenham na sociedade civil**. Como sinalizado em uma das entrevistas:



Entrevista nº10.

"Eu não sou daqueles que acham que não tem que pagar imposto. Eu acho que a carga tributária é importante pra você manter a educação, saúde, assistência social,

programas sociais, segurança, manter o estado funcionando, manter a assistência pra você manter a aposentadoria das pessoas no futuro. Mas como você distribui essa carga tributária? Hoje nós temos uma carga tributária que é totalmente regressiva, a carga tributária cai em cima do consumidor. Nós quando consumimos pagamos tudo e quanto mais pobre, mais o percentual do imposto recai sobre o rendimento da pessoa e a mesma coisa sobre as ONGs "entrevista 10).

Há um contexto social de debate sobre uma reforma tributária com algumas proposições em andamento, como a PEC 110/2019 e os Projetos de Lei 3.887/2020 e 2.337/2021, o que afetaria também as OSCs. Diante da falta de alternativas específicas para as OSCs, a Plataforma MROSC e outras redes de atuação vêm se articulando em torno de propostas que alterem a tributação das OSCs no Brasil. O objetivo principal é o **fortalecimento institucional das organizações e um regime tributário específico com a garantia de tratamento diferenciado e favorecido, com propostas concretas** que se relacionam com: **regime tributário simplificado para pequenas entidades, incentivos econômicos e fiscais para atuação, ampliação das imunidades e isenções e fomento a doações e a doadores.**

As organizações da sociedade civil gozam de imunidades e isenções, sendo que as imunidades só podem ser estabelecidas pela Constituição Federal, enquanto as isenções são determinadas pela legislação federal, estadual, distrital ou municipal. Como fruto do processo de redemocratização do país, a **Constituição Federal de 1988 estabeleceu imunidades tributárias em prol das OSCs.**

No entanto, determinou que as exigências para a imunidade seriam estabelecidas por meio de lei complementar. Diante disso, há um longo debate sobre os requisitos que as entidades devem cumprir para gozar deste direito.

Entre as exigências, uma de maior relevância é o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS).

Uma condição para imunidades tributárias de contribuições sociais para entidades de saúde, educação e assistência social. O tema gerou um grande debate, inclusive com julgamento pelo **STF¹¹**. A tendência, inclusive determinada pelo MROSC, é a superação dessa imposição restritiva de exigências de certificados para a imunidade. Além dessa questão sobre a necessidade constitucional de lei complementar para definir requisitos para gozo da imunidade, e quais seriam eles, outro assunto pertinente em relação à imunidade é sobre o seu alcance para tributos como IOF, IPTU e ICMS. No **STF¹²** há algumas ações sobre estes temas que, de forma geral, discutem se é possível a imunidade tributária para atividades desempenhadas, principalmente pela relação com as finalidades essenciais das OSCs partes nos processos.

E, ainda, um terceiro ponto que se relaciona à imunidade é a discussão sobre a sua extensão para outras OSCs. Em relação a isso, há propostas para a reforma tributária, como mencionado, e também ações no STF que pleiteiam a extensão da imunidade para sociedades civis de prestação de serviços de profissão legalmente regulamentada, cooperativas e entidades de previdência privada.

Em relação às isenções, a legislação diferente nos entes federativos é escassa sobre isenção tributária para as OSCs, o que também causa uma insegurança jurídica e maior encargo tributário.

11. Recursos directos de inconstitucionalidad números 2.028, 2.036, 2.228 y 2.621 y recurso extraordinario número 566.622.

12. Entre estas acciones, la más destacada, y la única con repercusión general, es el Recurso Extraordinario 611.510, que discute la aplicabilidad del impuesto IOF "sobre las transacciones financieras a corto plazo realizadas por los partidos políticos, los sindicatos y las instituciones educativas y de asistencia social sin ánimo de lucro, que gozan de inmunidad frente a este impuesto".

De maneira geral, as organizações mesmo tendo direito à imunidade e isenções ainda passam por um processo longo para conseguir este direito, sendo que em alguns casos há a necessidade de processo judicial. Por isso, um ponto importante sobre a criminalização burocrática e a tributação é o entendimento sobre a natureza jurídica das atividades realizadas pelas OSCs. Nas entrevistas realizadas e no atendimento jurídico da Abong, **houve duas organizações** que enfrentaram questionamentos sobre contratos de parcerias ou firmados com financiadores entendidos como prestação de serviços.

Nesses casos, o poder público entendeu que os contratos seriam uma prestação de serviço e por isso recairia o imposto sobre tal atividade. Não é que as organizações não prestem serviços e tenham que pagar o imposto quando exercem tais atividades, mas, nos casos específicos, os contratos não são prestações de serviços e sim doações ou parcerias estabelecidas pela Lei 13.019/2014.

Exemplo encontra-se no caso abaixo, uma cobrança de ISS (Imposto Sobre Serviços):



Entrevista nº2.

"[O problema] precede a eleição do Bolsonaro, porque isso começou em 2016 e se arrasta até hoje, então já leva cinco anos pelo menos esse caso. Foi no final da gestão Haddad que aconteceu uma fiscalização da Secretaria de Finanças do Município de São Paulo [na organização] e o fiscal entendeu que todos os nossos projetos deveriam ser enquadrados como natureza de prestação de serviço. Como todo mundo sabe, as OSCs que prestam serviço, realmente com essa natureza de prestação de serviço, elas

podem emitir nota fiscal, recolher o imposto sobre serviços e tal [...]. Por exemplo, recebemos um recurso da União Europeia, recebemos um recurso da Fundação Ford, enfim, de qualquer uma dessas apoiadoras internacionais. Esses projetos não se enquadram como prestação de serviços, eu não sou um prestador de serviço para a Ford, eu propus um projeto e a Ford decidiu me dar recurso pra me apoiar. Tanto é que eu preciso prestar contas do que eu faço, inclusive contas financeiras, se eu não gastar o dinheiro eu tenho que devolver o dinheiro. Na prestação de serviços não existe isso, você não tem que devolver dinheiro, a não ser que você descumpra. Então nenhuma OSC no Brasil trata os seus projetos como contrato de prestação de serviço, mas o que foi que naquele momento a prefeitura de São Paulo entendeu? Que no [nosso] caso, todos os recursos que nós tínhamos recebidos ao longo de 2015, todos deveriam ter tido emissão de nota e pagamento do imposto municipal sobre serviços. Isso dava, só de montantes globais, mais ou menos 500 mil reais de cobranças de tributos. Se você botar multas e juros, isso já chega na casa de 1 milhão hoje. E a instituição obviamente não tem recurso pra arcar e fazer esse pagamento. Mas independentemente de ter ou não o dinheiro, é uma cobrança indevida. Resultado: nós recorremos administrativamente e não tivemos sucesso, [a organização] perdeu a possibilidade de emitir certidões negativas municipais em São Paulo desde 2016. Isso pra gente é muito ruim, porque vários processos de captação de recursos a gente precisa apresentar as certidões negativas" (entrevista 2).

As doações são um tema de grande relevância ao se tratar da legislação tributária brasileira. No universo das OSCs, as doações são fonte considerável de seu financiamento e sustentabilidade. Há pouco incentivo para doações e doadores, além da cobrança de ITCMD (Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação) que será tratado a seguir, há outras questões como auditorias da SRF e declaração em formulário de Lucro Real, o que faz com que a maioria de doadores (pessoas físicas ou empresas) não recebam incentivo.

No que se refere às doações, elas não são reconhecidas formalmente no sistema financeiro nacional como modalidade de transação financeira distinta de pagamento. Por ser deste modo, as organizações passam por dificuldades para conseguir o recebimento, tanto de doações nacionais por boleto ou débito automático, como **transações de câmbio**¹³.

13. A partir de las experiencias de las OSC, se elaboró el Marco Bancario de Donaciones idealizado por la Asociación Brasileña de Recaudadores de Fondos (ABCR), que se transformó en el proyecto de ley nº 3.384.

Sobre a cobrança de imposto sobre as doações, a Constituição Federal determinou que o imposto é de competência dos estados e do Distrito Federal (DF) e incide sobre a transferência de propriedade de quaisquer bens ou direitos. Assim, o texto constitucional fundamentou o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) e determinou que caberia à lei complementar definir os fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes.

Uma das formas de criminalização burocrática se dá através de procedimentos de algumas instituições bancárias que impõem um tratamento desigual e não isonômico para as organizações da sociedade civil, se comparado ao tratamento dado a outros tipos de pessoas jurídicas. As dificuldades relatadas pelas OSCs dizem respeito a entrega de documentação e procurações, sempre com novas exigências; obtenção de cartão de crédito; processo de câmbio para as doações; cobranças de tarifas; entre outras.

De maneira geral, observa-se que não há procedimentos específicos para as associações e fundações sem fins lucrativos ou adaptações para atender esta realidade jurídica.

Os estados e o Distrito Federal criaram leis instituindo o ITCMD e a doação de recursos financeiros passou a ser tributada, com exceção de doações para OSCs de assistência social ou educação, que têm imunidade constitucional.

Alguns estados garantem isenções para as OSCs, mas mesmo as organizações imunes ou isentas passam por entraves burocráticos. Toda essa situação gera um desestímulo à transferência de recursos privados para as organizações da sociedade civil. O Brasil vai na contramão da tendência mundial de tratamento diferenciado de doações destinadas para estas organizações, seja na forma de isenção ou redução de alíquota. Diante deste cenário, há a proposta da **PEC 14/2020** de alteração do **artigo 155 da Constituição Federal** vedando a instituição de **ICD** sobre transmissões e doações às organizações da sociedade civil e institutos de pesquisa.

Há ainda outra especificidade sobre o ITCMD na CF de 1988. Estabeleceu-se que ficaria a cargo de lei complementar a definição da competência de tributar, se o doador tiver domicílio ou residência no exterior. Esta lei complementar **nunca foi editada**. Apesar disso, alguns estados passaram a tributar sobre doações advindas do exterior, o que tem causado grande onerosidade para as OSCs. **Algumas organizações, para conseguir ter acesso aos recursos doados, pagam o imposto, enquanto outras entram com ações de mandado de segurança questionando a cobrança¹⁴**, conforme relatado em algumas entrevistas.

14. “A gente nunca perdeu nenhum mandado de segurança, mas isso atrasa em média 2 meses o processo de câmbio, até sair. Porque a gente tem todo um procedimento oficial, [...] a gente tem que ser notificado que o câmbio chegou no banco, o gerente tem que fazer a solicitação, eles fazem, ou da guia de recolhimento do ITCMD ou de um processo junto à Fazenda Estadual, de isenção do ITCMD. Esse processo é um departamento à parte, porque é quase impossível obter essa isenção; o nível de documentação que eles exigem é um negócio absurdo” (entrevista 5).



Uma das organizações entrevistadas relata um processo em que a possibilidade de recebimento de recursos internacionais **foi bloqueada durante nove meses.**



Entrevista nº5.

"Eu posso elencar nove organizações que têm relação política com [a nossa organização] que tiveram literalmente [um bloqueio]. Posso usar a expressão bloqueio porque foram nove meses sem conseguir fazer nenhuma operação de câmbio.

Mas é que oficialmente esse bloqueio não existe, é difícil colocar assim os porquês, porque ele não é oficial, mas ele foi real. No Banco do Brasil, no Bradesco, Itaú, Santander, durante nove meses nós não conseguimos.

O Banco do Brasil era o banco que a gente tinha conta aberta e o Bradesco. No Banco do Brasil foi um bloqueio real mesmo: "nós não fazemos mais câmbio pra vocês". E assim, no mesmo período, exatamente no mesmo período, todas as contas do Banco do Brasil dessas nove entidades pararam de fazer câmbio, então foi uma ação articulada de fato. Agora, bloqueio real não existia; inclusive os gerentes não sabiam o que dizer, alguns, que eram até simpáticos ao trabalho das organizações.

E assim, não foi só em São Paulo, tem organização em Brasília, organização em Salvador, São Paulo, Rio de Janeiro e uma em Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, isso foi no Banco do Brasil.

O Bradesco solicitou o fechamento das nossas contas, isso em quatro entidades[...]. Contas encerradas no Bradesco, devoluções compulsórias das aplicações. Assim, com direito a cancelamento de seguro de veículo, devolução de aplicação sem ônus pra gente. Itaú e Santander não aceitaram abrir conta, a gente passou nove meses sem conseguir fazer nenhuma operação de câmbio pelo sistema bancário tradicional. O Banco do Brasil não fechou as contas, mas fechou a possibilidade de fazer operação de câmbio, que desde o início do governo Bolsonaro é a principal fonte de recursos do movimento para além da comercialização, que é uma fonte importante

[...]

Além da cobrança de ITCMD. Aí vem um segundo momento, segundo tipo de problema junto à Caixa Econômica, em São Paulo e no Rio Grande do Sul. Porque a cobrança compulsória do ITCMD não se dá em todos os estados. O ITCMD tem estados que tem os decretos estaduais e outros não tem, então isso mais especificamente no estado de São Paulo. O único banco que faz câmbio pra gente hoje [...] é a Caixa Econômica Federal. Por uma lei estadual aqui, a Caixa Econômica Federal só faz operação de câmbio, ainda que seja doação, com o recolhimento compulsório do ITCMD" (entrevista 5).

Outra organização, de porte menor, também passou por uma **situação semelhante**:



Entrevista A.
Grupo Focal.

"Eu recebi agora da Cultura Viva, um pool do Ministério da Cultura da América Latina, um recurso pequeno. [...] Na hora que chegou no banco, nunca antes tinha acontecido comigo, vieram com a estória que era herança ou doação e me enquadraram numa lei que nunca tinha me acontecido antes. Eu já recebi umas 15 ou 20 vezes, dinheiro mais ou menos parecido do exterior e nunca tinham me baixado essa lei. [...] Durante 1 mês eu fui no banco várias vezes, fui no Sebrae, no Sefaz, em todos os organismos e não tem ninguém que consiga dar uma resposta. No momento eu precisava do dinheiro [...]. Eu vou perder 5% do dinheiro, mas eu preciso fazer. Mas é um imposto que eu nunca tinha pago antes, se for erro, não sei, mas achei muito louco que me cobrassem numa lei de doação, acho que pra grandes heranças, porque uma doação de 3 mil dólares não é absolutamente nada, mas é isso. [...] Eu não encontro nenhuma informação certa, porque se encontro a informação certa e vou, a mulher do banco me diz: "sim, é certo, mas aqui no banco a lei, a ordem é tal, eu não pago dinheiro de fora se não tem outra coisa". Então a lei federal é isso, mas aqui no banco... esse banco não é do Brasil, a lei federal é pra todos? Eu fico um pouco perdido, mas já tive momentos em que paguei coisa que não deveria ter pago porque cansei de lutar pelo que era justo"
(A, grupo focal).

Esta situação gerou alguns processos no Supremo Tribunal Federal, o principal deles é o Recurso Extraordinário (RE) 851.108 com repercussão geral

e que discute se os estados têm competência legislativa plena em estabelecer normas gerais para instituir ITCMD de doações e heranças advindas do exterior.



O plenário do STF decidiu que não existe esta competência. O julgamento produziu efeito a partir de abril de 2021, considerando que a



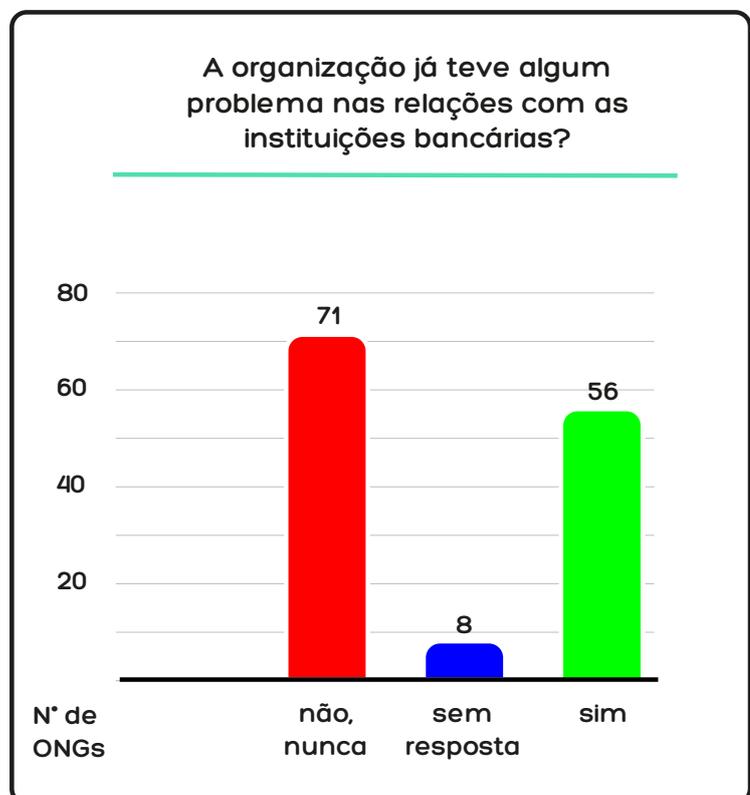
Entrevista nº5.

“cobrança é indevida [...] sobre doações internacionais para organizações não governamentais” (entrevista 5).

Ainda sobre esta temática, na pesquisa realizada com as associadas da Abong, observamos que **56 organizações tiveram algum problema na sua relação com as instituições financeiras.**

Figura 2 -

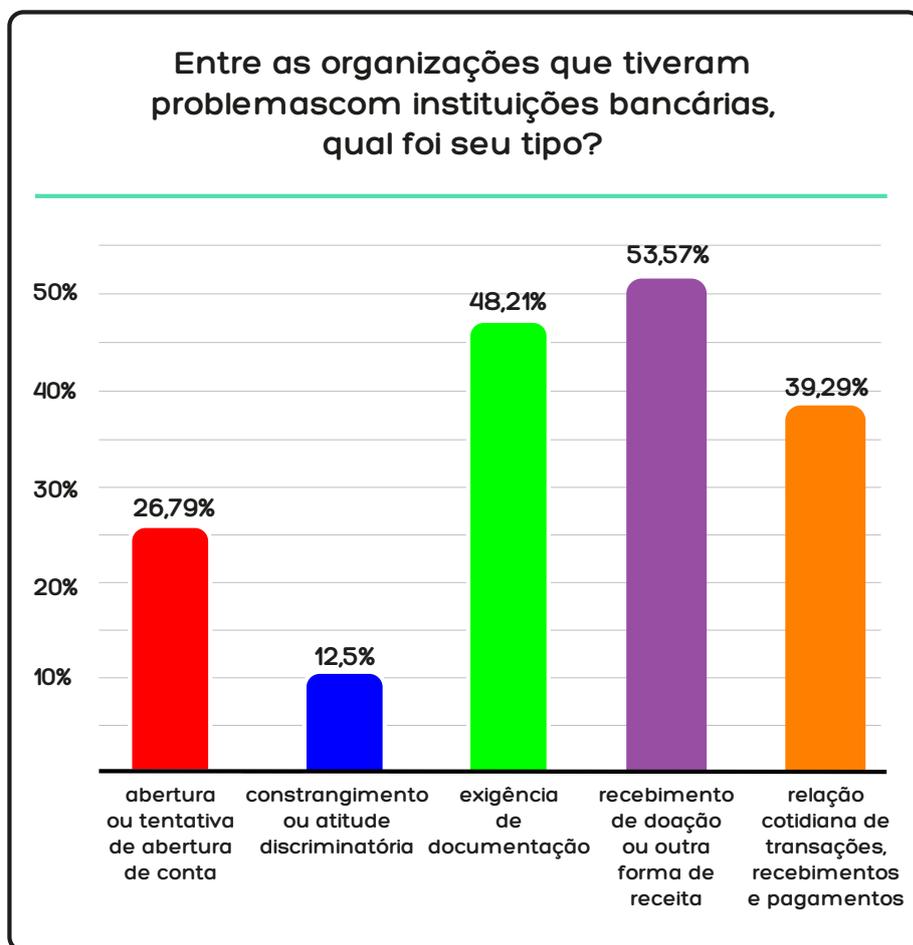
Porcentagem de organizações com problema em relações institucionais com instituições bancárias.



Vemos abaixo que a maior prevalência dos problemas é, justamente, a discussão que apresentamos até este momento, o “recebimento de doação ou outra forma de receita”, o que representa **53,57% dos casos**, seguido da “exigência de documentação” (48,21%) e a “relação cotidiana de transações, recebimentos e pagamentos” (39,29%).

Figura 3 -

Tipo de problemas entre organizações em relações institucionais com instituições bancárias.



Em relação à documentação, por serem pessoas jurídicas de direito privado, há uma liberdade em definir a forma de funcionamento ou quem responde de maneira legal pela instituição. O que vai determinar são os estatutos sociais das associações ou fundações, que devem ser respeitados pelas instituições bancárias. Sobre a obtenção de crédito, seguindo a mesma leitura, apesar de serem sem fins lucrativos, não há nada que determine que não possam ter cartões de crédito como qualquer outra pessoa jurídica.

Os relatos das organizações indicam realidades contrárias a esses direitos:



Entrevista nº8.

“a gente teve uma mudança nas práticas do banco. A gente trabalha muito com o Banco do Brasil, que passou a exigir uma documentação excessiva e acesso a contratos pra poder fazer os câmbios” (entrevista 8).

Ou ainda, problemas em relação ao uso do crédito. A organização, por exemplo,



Entrevista nº10.

“quando foi criar um cartão de crédito [...], [nós] tivemos que brigar, brigar, brigar, pra saber por que eles não queriam que nós tivéssemos o cartão, dado as despesas que a gente julga que são importantes e que poderíamos utilizar. O cartão facilitaria o modo de pagamento. Por que a ONG não poderia usar o cartão?” (entrevista 10).

Por fim, uma **fala recorrente** nas entrevistas foi a **cobrança de tarifas bancárias**, como neste relato do grupo focal:



Entrevista D. Grupo Focal.

“a Caixa Econômica Federal dá um pouco de problema no sentido de me cobrarem taxa de manutenção quando não deviam me cobrar e nunca se preocupam em me estornar” (D, grupo focal).

Para as contas abertas para o recebimento de recursos de parcerias, o próprio MROSC (Lei 13.019/2014) estabelece em seu **artigo 51** que as **OSCs são isentas de pagamento** de tarifas bancárias na instituição financeira pública determinada pela administração pública.

d. Os gestos de vigilância e controle

Outro traço a ser considerado neste processo de criminalização é a **estratégia de vigilância e controle de dados**. O governo, como sabemos,



“é compreendido não como uma instituição, mas como uma atividade que consiste na condução da conduta de indivíduos e da população no interior de um quadro jurídico e com os instrumentos de que dispõem o Estado” (CARDOSO, 2018, p. 92).

É na articulação entre muitos atores e atrizes, entre agentes distintos, que os processos de governo de determinados corpos, das populações e territórios acontece (especialmente desde combinações interseccionais de gênero, sexualidade, racialidade e classe). O ponto que nos cabe agora é **sinalizar como este modo de atuação, marcado pelo uso da tecnologia e da vigilância de dados e informações, se constitui como um meio para perseguir e criminalizar as organizações da sociedade civil.**

Pensemos, por exemplo, no caso narrado acima em que uma organização e seus parceiros diretos foram impossibilitados de realizar alguma atividade bancária durante nove meses. Como um banco, em diferentes agências, estados e momentos, pode cruzar todas as informações e agir, por uso das informações e dados, para tentar “sufocar” financeiramente um movimento que possui um direito de atuar? **A vulnerabilidade das OSCs fica latente.** Como dito em outra entrevista:



Entrevista nº3.

"A gente percebe isso com convênios, por exemplo, com [um banco público], que esse ano, em todas as ações de ajuda humanitária nós tivemos muitas dificuldades do campo de vista burocrático político. Ao ponto, por exemplo, dos servidores [...] fazerem contatos de forma oficiosa, mas a gente sabe que é oficial, só não oficia; da gente tendo que retirar postagens das páginas oficiais, pois isso poderia dificultar o envio de novas parcelas, que chefe tal teria feito comentários: "como essa organização está recebendo recursos, se ela está aí publicando posicionamentos que afetam o governo?". Então nós tivemos esse estresse muito grande e de certa forma nos sentimos muito vulneráveis em termos de reação [...]. Precisamos do recurso, é tudo muito rápido, muitas vezes não tem nem como articular um apoio" (entrevista 3).



Entrevista nº8.

O que acontece também com outra organização que dialogamos:

"A gente teve inclusive um recado que a gente recebeu de um gerente do banco, dizendo pra gente que nesse governo não ia precisar de quebra de sigilo bancário – o que a gente teve por conta da CPI da Funai e do Inbra. A gente teve pedido de quebra de sigilo, a gente foi à justiça e conseguiu segurar e tal, por uma questão de princípios. Porque não havia nenhuma evidência,

nenhuma denúncia que justificasse, e aí por conta talvez de saber que tinha acontecido isso antes, o gerente veio dizer pra gente que era pra ficar esperta porque nesse governo não ia precisar de quebra de sigilo" (entrevista 8).

Como criar, portanto, uma garantia de segurança dos dados e informações das organizações da sociedade civil neste cenário de ampla vigilância?

Um problema decorrente disso se apresenta nas políticas de transparência assumidas nas próprias OSCs, **que divulgam suas ações, seus relatórios, uso de recursos e tantos outros detalhes como um meio de transparência de sua gestão e uma prestação de conta, inclusive contra a criminalização das organizações e para a boa relação com parceiros internacionais.** Uma entidade, por exemplo, ao formular a sua política de segurança de informação, inclusive relacionada à **Lei de segurança de dados (Lei 13.709/2018)**, se preocupou em ampliar cuidados.



A organização



Entrevista nº4.

“passou a utilizar, no ano de 2020, e mesmo antes da pandemia a gente já estava adotando, mais ilustrações do que fotos dos defensores e defensoras de direitos” (entrevista 4).

Com esta alteração, utiliza-se agora

“fotos nos depoimentos, mas a gente entende que identificar o território ou o movimento é algo que fragiliza, a gente passou a usar o depoimento sem identificar aquela pessoa” (entrevista 4).

No fundo, o que temos é que

“a criminalização mudou toda a nossa rotina de comunicação” (entrevista 4).

Inclusive na divulgação, como um dos marcos de transparência e de governança da equipe que coordena a entidade e no nível detalhado de apresentação de dados pessoais para uma parceria com o Estado.

Algo que é, como as OSCs têm sinalizado,



Entrevista nº6.

“parte do processo de controle, e no caso, não precisa que todas as ações de financiamento do estado sejam assim” (entrevista 6).

e. A difamação como estratégia política

Há um **ambiente de desconfiança** das OSCs potencializado pelo governo Bolsonaro que atinge a **reputação e credibilidade** das organizações. Diversas OSCs sofreram no último período acusações que podem ser classificadas como crimes de calúnia, difamação ou injúria, todos previstos no Código Penal.

Neste aspecto, há uma **intercorrência maior sobre as OSCs que atuam na defesa ambiental** e que são recorrentemente responsabilizadas pela destruição da Amazônia ou por desvio de recursos.



Entrevista nº11.

Há o caso emblemático dos brigadistas que atuaram em Alter do Chão, foram presos e responderam a um inquérito civil acusados de serem os autores dos incêndios na floresta Amazônica ocorridos em setembro de 2019.

"[Neste] episódio de Alter do Chão, onde dentro da estória que inventaram pra poder prender os brigadistas, [a organização] apareceu. A estória que a polícia inventou ali, com coletiva de imprensa e tudo o mais, era de que os brigadistas estariam colocando fogo propositalmente na floresta, pra ganhar um recurso pra apagar o fogo. Você cria um problema pra vender a solução e que quem estaria financiando eles seria [a nossa organização], que estaria arrecadando, por sua vez, fora do Brasil, com o Leonardo Di Caprio e essa turma toda. Tinha uma fake news gigantesca e que envolvia [a gente] como uma peça desse suposto mecanismo de criar um problema falso aqui. Isso está dentro da narrativa bolsonarista, da narrativa também do agronegócio, que é uma teoria conspiratória, que diz que não existe um problema de fato de desmatamento. “Nada disso, isso tudo é normal. Na verdade, não está acontecendo um problema, é tudo coisa normal.” Então ficam inventando estória de que isso que está acontecendo é normal. Ou o pouco de problema que tem, quem cria são as próprias ONGs, dentro de um mecanismo internacional em que às vezes as ONGs são [...] competidores externos, às vezes têm um interesse comercial. Nesse caso, está na linha do comercial, que [a nossa organização] lucraria com o fogo na floresta,

então pagaria os caras pra botar fogo. Essa foi a narrativa que teve lá, então nós tivemos envolvidos nisso e, mais uma vez, depois volta nas redes de ódio da extrema direita." (entrevista 11).

Após um longo processo, o inquérito decorrente deste caso foi arquivado. Entretanto, há um ponto importante apresentado nesta mesma entrevista que se vincula à discussão sobre Estado securitário e neoliberalismo.

O Conselho da Amazônia, sobre a condução do vice-presidente Mourão, estava construindo um plano de atuação e um dos itens presentes neste material vazado para a imprensa foi: **“controlar a sociedade civil”** (entrevista 11).



A mesma estratégia utilizada com a MP 870.

Um desejo que une várias alas do atual governo:



Entrevista nº11.

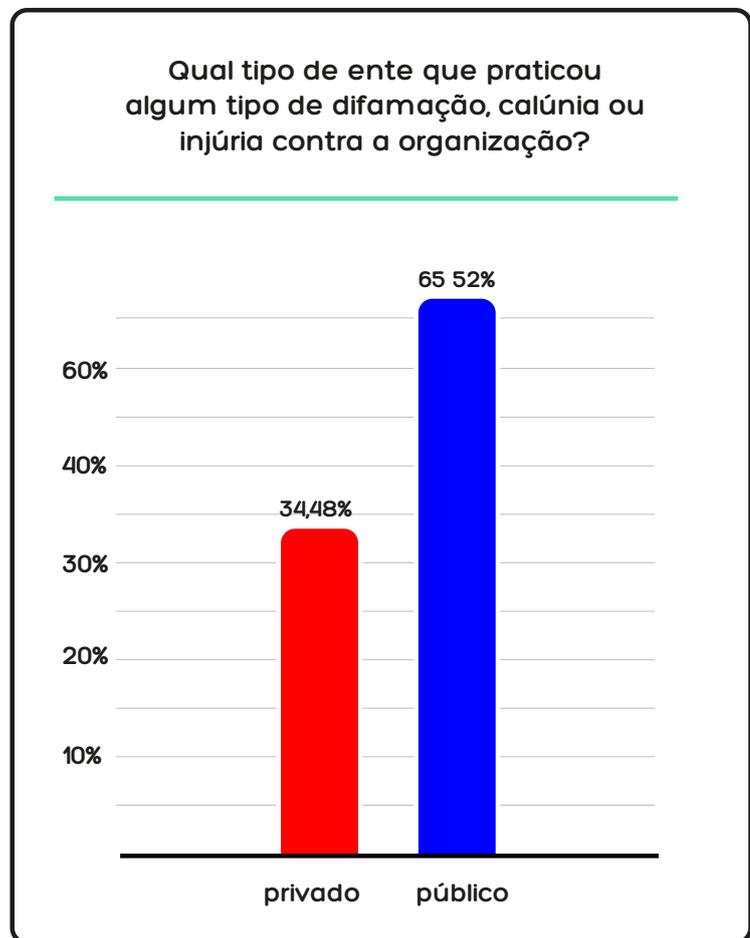
“está na cabeça tanto dos militares, acho que os militares são um fator importante nisso aí, quanto da ala ideológica. Todos, eu diria, essa é uma coisa que une todo mundo, os ruralistas, os militares e os ideológicos” (entrevista 11).

15. Das 135 organizações que responderam ao questionário, 18 delas indicam ter sofrido, pelo menos uma vez, algum tipo de difamação, calúnia ou injúria.

Há, portanto, **uma trama que envolve a militarização da vida, a propagação de difamação e de fake news, vinculada a processos administrativo-burocrático e de vigilância para o encobrimento e a perseguição dos projetos políticos dissonantes ao liderado e representado por Bolsonaro.** A maior parte das organizações **associadas à Abong¹⁵** que sofreram algum tipo de calúnia, difamação ou injúria têm o ente público como seu agente.

65 **Figura 4 -**

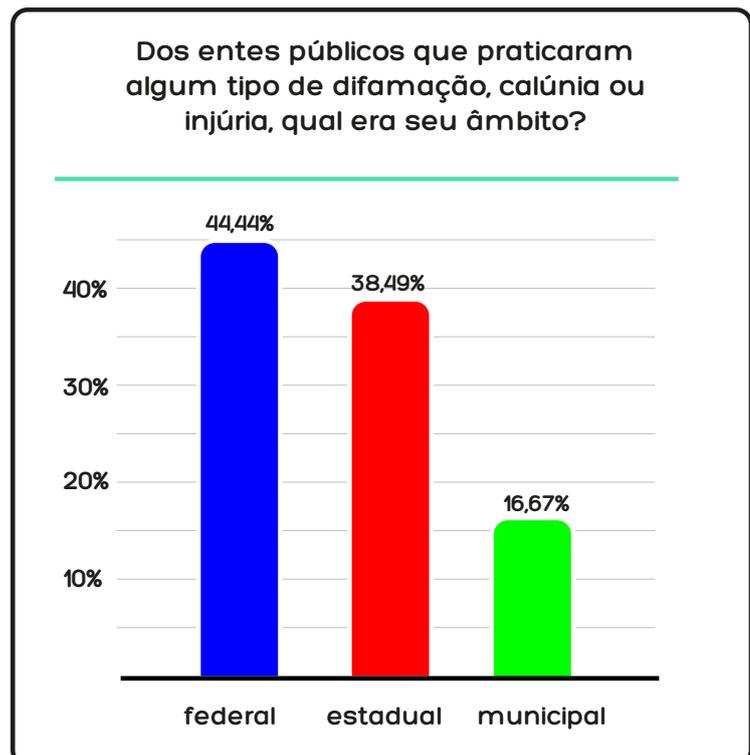
Tipo de ente em práticas de difamação, calúnia ou injúria contra organizações.



E dentro do espectro dos entes públicos, o **Governo Federal é o que mais realiza essa prática**, especialmente neste período de análise do estudo (2019-2021).

Figura 5 -

Âmbito onde o Estado não seguiu procedimento do Marco Regulatório das OSCs (Lei 13.019/2014).



As narrativas persecutórias e os raros casos de má utilização de recursos já geraram **CPIs direcionadas às organizações não governamentais, a exemplo da CPI de 2003-2005 e a de 2007-2010**. Em 2021, houve um novo requerimento de CPI apresentado pelo senador Plínio Valério (PSDB/BA) baseado em argumentos genéricos e com a ausência de dados ou denúncia concreta.

Afirma que “foram ouvidas denúncias”, que há “crescentes dúvidas sobre o papel desempenhado pelas organizações não governamentais”, que as organizações se “proliferaram” e que vem “recebendo valores exorbitantes de recursos públicos”. O foco principal do pedido são as organizações que atuam na Amazônia. Apesar do requerimento do senador, a CPI não foi instaurada.

Quando são levantadas denúncias levianas, genéricas e sem base material contra o campo das OSCs, o intuito é criminalizar a atuação da sociedade civil organizada e das/dos defensoras/es de direitos. Ademais, **o ataque à credibilidade e à reputação das OSCs prejudica sua atuação, já que dificulta o financiamento, as atividades cotidianas com o público e geram grande desgastes com os processos judiciais**.

Além do caso narrado envolvendo organizações ambientalistas, a **difamação como uma estratégia política** também se direciona fortemente a OSCs atuantes em **projetos de gênero e sexualidade**. Pelo menos dois episódios foram apresentados durante as entrevistas e o grupo focal:



Entrevista nº3.

"Tem muita fake news em relação a projetos que nós executamos com a Petrobras. Nesse período do governo Lula nós executamos projetos com catadoras, com fundos então da Petrobras. Ali todo o

nosso processo de compliance nas redes sociais, nas redes sociais não, no site em relação a documentos tornados públicos, foram utilizados então pra criação de fake news [...] por grupos de extrema direita que se formaram a partir de 2016 [...]. Foram produzidas fake news com imagens das contas, da prestação de contas do projeto vinculadas ao governo Lula, falando de desvio, que nós estávamos então utilizando recursos da corrupção, portanto éramos também uma organização corrupta [...]. É uma criminalização política e burocrática ao mesmo tempo, porque envolve o governo, um governo de esquerda e que sempre é utilizado pra atacar uma organização que trabalha com temas da assim chamada pauta moral, que é gênero e direitos LGBTQIA+, então se encontram aí conteúdos e subterfúgios pra tentar desqualificar a organização e as lideranças" (entrevista 3).



Entrevista nº10.

"Agora tem também a questão de violência de gênero, que era um material que foi censurado, que não chegou a ser publicado. Nós chamávamos Cadernos de Gênero, que dizia que você tem vários tipos de família, homem com mulher, mulher com mulher, homem com homem, sozinho e tal. Ia se explicando as variações, e isso foi motivo de escândalo também. Então são formas que a [organização] acabou sendo censurada, digamos assim" (entrevista 10).

f. Financiamento e os fundos

16. Confira em: <<https://mapaosc.ipea.gov.br/>>.

Há mais de **800 mil organizações da sociedade civil formalizadas no Brasil que empregam diretamente mais de 3 milhões de brasileiras e brasileiros diretamente e mais de 5 milhões de profissionais indiretamente**, movimentando, com recursos da solidariedade nacional e internacional, cerca de **5% do PIB brasileiro (IPEA, 2018)**. Pelos dados do **Mapa das Organizações da Sociedade Civil¹⁶**, elaborado pelo Ipea, **cerca de 80% das ONGs brasileiras não acessam recursos públicos**.

Entre 2016 e 2020, no entanto, **houve uma drástica diminuição** da transferência de recurso público para as ONGs, tanto no âmbito federal como estadual e municipal, uma consequência, entre outros fatores, da **Emenda Constitucional 95, criada no Governo Temer**, que **congelou** os recursos para as áreas sociais por **20 anos (IPEA, 2018)**.

17. Como pode ser visto no “**Dossiê Cronologia de um desastre anunciado: ações do governo Bolsonaro para desmontar as políticas de meio ambiente no Brasil**”, produzido pela Ascema Nacional. Um documento disponível aqui: <https://static.poder360.com.br/2020/09/Dossie_Meio-Ambiente_Governo-Bolsonaro_revisado_02-set-2020-1.pdf>.

Pensemos desde alguns casos específicos de financiamento para as OSCs e as suas vinculações com os movimentos de criminalização burocrática. Em relação aos recursos financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por exemplo, houve a **paralisação de fundos relacionados ao combate às emergências climáticas**.

Desde o início do Governo Bolsonaro, aconteceram diversas **disputas em relação aos fundos**.¹⁷ O Ministério do Meio Ambiente (MMA) chegou a **suspender** os convênios e parcerias com as OSCs por 90 dias e determinou o levantamento de todos os repasses do Fundo Clima e do Fundo Amazônia.

A narrativa para esta decisão relacionava-se à propagação de difamação e de fake news, aos processos administrativo-burocráticos, à vigilância e

à perseguição de projetos dissonantes ao defendido pelo atual governo federal.



Entrevista nº11.

18. O artigo de Barbara Unmüßig, publicado em 24/05/2016 no site da Fundação Heinrich Böhl, aborda esta realidade. Com o título “Organizações da sociedade civil sobre pressão”, ela escreve: “No mundo inteiro – e em escala jamais vista nos últimos 25 anos – governos vêm crescentemente enfrentando atores da sociedade civil. O tema precisa ser incluído com urgência na pauta dos debates de assuntos de relações exteriores e de desenvolvimento dos governos democráticos” (UNMUBIG, 2016).

“O que ele [Bolsonaro] conseguiu avançar nesse primeiro momento, que é até onde eu tenho notícia e sei, até onde eu sei, ele conseguiu avançar naquilo que ele achava que era... já seria um fator bastante importante de diminuição da atuação das ONGs, que era cortar os fundos que dependiam de alguma forma do estado brasileiro pra continuar funcionando. Então o Fundo Amazônia, logo no começo do mandato, o ministro do meio ambiente, o Salles, foi lá, mandou parar tudo, falou que as ONGs estavam desviando recursos. Não apresentou prova nenhuma, criou um caos, a coisa parou. Nós tínhamos não sei quantos bilhões ali, está parado. Então eles entendiam na cabeça deles, não sei se por ignorância, sei lá o que é, se de fato é o que eles podiam fazer só, mas fazendo cessar as fontes, como o Fundo Amazônia, o Fundo Clima, tudo o que dependia, toda a cooperação internacional que dependia do governo brasileiro pra seguir adiante e chegar na mão da sociedade civil, eles pararam tudo o que é possível ”
(entrevista 11).¹⁸

Essa estratégia, acentuada no governo Bolsonaro, não é uma exclusividade brasileira. O processo de restrição nos financiamentos para a sociedade civil aconteceu em outros lugares do mundo.



Entrevista nº11.

“Este é o padrão que a gente viu em vários países, na Índia, na Hungria, em vários países. [...] Como eu vou tornando difícil, progressivamente difícil a vida das organizações dependentes, até fechar” (entrevista 11).

Portanto, um processo global, não necessariamente articulado, mas dentro de uma lógica de “desdemocratização”, um traço importante da racionalidade neoliberal e do Estado securitário, como visto acima.

A publicação do **Decreto nº 9.759/2019**, já mencionado neste texto e relacionado à problemática de erosão da democracia, teve um efeito direto para os projetos do Fundo Amazônia e do Fundo Clima, uma vez que **extinguiu os comitês basilares dos fundos**, os quais garantiam o seu funcionamento cotidiano: Conselho Nacional do Meio Ambiente (**Conama**), Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudanças do Clima (**FNMC**), Comitê Orientador do Fundo Amazônia (**Cofa**), Comitê Técnico do Fundo Amazônia (**CTFA**), entre outros.

O Fundo Nacional sobre Mudanças do Clima foi criado em 2009 pela Lei nº 12.114/2009, com o objetivo de apoiar projetos voltados para a redução de gases do efeito estufa e para mitigação dos impactos das mudanças climáticas. **O fundo ficou paralisado entre 2019 e 2020**, o que gerou mobilização da sociedade civil e uma ação no Supremo Tribunal Federal.

Os partidos PT, PSB, PSOL e Rede, a partir do diálogo com algumas OSCs, ajuizaram a ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 708 pedindo para que o STF determinasse medidas cautelares para a retomada imediata dos repasses.

Os principais argumentos apresentados eram: falta de análise técnica; ausência de publicação de edital público para seleção dos projetos; descumprimento da Lei Federal nº 4320/1964 e Decreto nº 93.872/1986.

O STF realizou audiências públicas em que foram ouvidos representantes do governo, autoridades, especialistas e contou também com a participação popular.

Após a pressão com esta ação do STF, o ministro Ricardo Salles reconvocou o Comitê Gestor em julho 2019 e voltou a fazer aportes dos recursos autorizados nas leis orçamentárias de 2019 e 2020. Apesar do Fundo Clima ter sido descongelado, **continua o questionamento em relação a algumas irregularidades**, sendo que a ADPF 708 segue contra a União por não ter tomado providências administrativas relacionadas ao funcionamento deste Fundo.

Já o **Fundo Amazônia** foi idealizado em **2006** na **12ª Conferência das Partes (COP) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**, realizada em Nairóbi, no Quênia. O fundo, por sua vez, foi criado em **2008** pelo **Decreto nº 6.527/2008**, a partir da doação da Noruega e Alemanha para financiar **projetos de governos, organizações da sociedade civil e instituições de pesquisa de combate ao desmatamento, conservação ambiental e fomento a atividades econômicas sustentáveis**. Ele é, portanto, um **mecanismo** de financiamento para arrecadação de recursos nacionais e internacionais.

Esse fundo foi questionado diversas vezes pelo Governo Bolsonaro e alvo de disputas em relação ao seu funcionamento. Tal situação gerou incômodos, inclusive dos países doadores que discordavam das medidas tomadas. Apesar das acusações sobre irregularidades nos projetos, o Tribunal de Contas

da União (TCU), órgão responsável pela auditoria do Fundo, aprovou as contas em 2018, quando a última auditoria foi realizada.

Em **resposta à paralisia** do Fundo Amazônia, os partidos de oposição PSB, PSOL, PT e Rede Sustentabilidade, em diálogo com as organizações da sociedade civil, entraram com a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 59 no STF. **O argumento foi o seguinte:** há uma **omissão constitucional** por parte do governo federal diante do aumento das queimadas e desmatamentos na região amazônica; e há uma retração de projetos de fiscalização, monitoramento e implementação de políticas públicas financiados pelo Fundo Amazônia.

O objetivo foi a retomada do fundo de forma imediata. Foram realizadas audiências no STF com a participação de autoridades, representantes do governo, especialistas e a sociedade civil. A ação está em tramitação, enquanto o Fundo Amazônia segue paralisado. Há um PL (415/2020) que pretende criar oficialmente o Fundo Amazônia transformando o decreto em lei, além de outros projetos e intenções de se criar um fundo que substitua o já existente.

A paralização dos recursos destinados ao setor da cultura foi um tema que também apareceu na pesquisa qualitativa de escuta às OSCs, com destaque para a Lei Rouanet (Lei Federal nº 8.313/1991). Essa questão está relacionada ao desmonte do setor da cultura, com a extinção do próprio ministério. Há uma série de decretos destinados à Lei Rouanet, que também teve modificações nos seus colegiados técnicos e diretivos. Há uma diminuição dos projetos aprovados, em que pese as diversas propostas que estão com pendência de análise sem liberação dos recursos.



Além disso, há uma difusão de notícias falsas sobre o uso da Lei e, atrelados a isto, a realização de processos de revisão de prestação de contas após muitos anos.



Entrevista nº9.

"Quando entra o Bolsonaro, ele é lento, em 2019 aquela coisa de lei Rouanet. De repente eles fizeram uma diligência [na organização] buscando, pedindo documentos pra gente do Festival do Livro de 2009. Tipo, há 10 anos atrás. Nunca ficou muito claro pra gente, porque não pediram de nenhum outro ano, pediram especificamente de 2009. A gente foi no arquivo morto da [organização] procurar esse documento, porque nem tudo estava digitalizado, nota fiscal. Então deu um trabalho, mas nunca ficou muito claro pra gente, a gente mandou. Mas foi a única experiência que a gente teve nesse sentido e que no final ficou meio opaco, não tinha realmente nada. Eles nunca disseram pra gente por que eles pediram isso, o que chamou a atenção deles. Uma coisa muito clara é: eles estavam revisando, não sei se eles escolheram organizações específicas, não sei se eles estavam fazendo uma revisão de todo mundo" (entrevista 9).

Como um gesto de enfrentamento desta realidade, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) entrou, em 2021, com uma ação na Justiça Federal pedindo para que o governo: finalize a análise das 1.566 propostas e 848 projetos que estão represados; deixe de limitar o número de propostas analisadas; não priorize projetos em decorrência do segmento cultural vinculado; prorrogue prazos em decorrência da pandemia; entre outros pedidos.

Cabe ainda destacar que os princípios norteadores do MROSC se caracterizam por uma mudança de paradigma na relação entre o poder público e as organizações da sociedade civil. A ideia do poder público como parceiro das OSCs faz parte de uma tendência internacional que dá importância à construção de espaços de cidadania. Por isso, a postura de um governo que tenta controlar e fiscalizar as doações internacionais contraria os princípios constitucionais e os avanços estabelecidos pelo MROSC. Apesar de haver uma preocupação mundial sobre a lavagem de dinheiro, estes casos devem ser tratados a partir de situações concretas. As empresas internacionais também têm mecanismos de controle e contrapartidas para as OSCs, e há uma ampla legislação nacional que obriga as organizações a prestarem contas de seus financiamentos, sem ferir a sua autonomia.

Um exemplo concreto de tentativa de vigilância e fiscalização dos recursos internacionais destinados a projetos das OSCs é o PL 4.953/2016, que tem o objetivo de tornar obrigatório que as organizações declarem ao Ministério da Defesa, anualmente, os recursos recebidos do exterior ou de entidades ou governos estrangeiros, mesmo que em **moeda nacional.**¹⁹

19. Nota Técnica da Plataforma MROSC sobre o Projeto de Lei no 4.853/2016, que pode ser acessada no link: <<http://plataformaosc.org.br/nota-tecnica-sobre-o-projeto-de-lei-no-4-953-2016/>>.

g. Subjetividade e a criminalização das organizações

Um dos pontos importantes na compreensão das organizações é observar como acontecem as relações entre percursos/projetos de vida e as construções de subjetividades mediante as ligações com o espaço de trabalho. Aqui aparece um importante dilema, uma consequência do processo de criminalização burocrática. Diferentes pessoas, seja nas entrevistas com profundidade ou no grupo focal, apontaram como as estratégias narradas acima resultam no

desgaste das equipes, nas **desconfianças** com o próprio trabalho ou no **medo** em se estar numa determinada atuação e incidência política para a garantia de algum direito.

Quando sinalizamos os modos de governo e as técnicas de vigilância e controle, é também deste movimento de “interiorização” de normatizações e modos disciplinares que falamos. **Este é o modo desejado no neoliberalismo.** Mas aqui está o dilema. A atuação política, mesmo que em desejos de resistência a este modo de vida, **corre o risco de continuar pautada pela mesma lógica de eficiência e produtividade neoliberal.**

Dessa forma,



“a empresa é promovida a modelo de subjetivação: cada indivíduo é uma empresa que deve se gerir e um capital que deve se fazer frutificar” (DARDOT & LAVAL, 2016, p. 378).



Um regime de desempenho que, também, é uma reação aos próprios processos de criminalização burocrática, em que **cada indivíduo deve estar permanentemente em alerta e na vigilância de si, dos outros, dos vínculos de parceria para a manutenção de si e da própria entidade.**



Entrevista nº2.

"Esses processos de perseguição poderiam ter resultado no fechamento da instituição, mesmo uma instituição antiga, mesmo a instituição consolidada, mesmo a instituição que tem um porte orçamentário considerado grande para o padrão do Brasil. Porque o nosso orçamento anual é superior ao de muitas ONGs brasileiras, eu não tenho dúvida disso. Mas é um orçamento que

está trelado a projetos, eu não posso tirar 1 milhão de reais pra pagar imposto pro município [cobrança de ISS]. São recursos vinculados, então eles resultariam no fechamento da instituição ou no mínimo na venda do nosso prédio pra gente conseguir se manter ativos" (entrevista 2).



Este cenário favorece “um desgaste dentro da instituição, emocional, psicológico, financeiro” (entrevista 2). Ao se falar das organizações, há que se observar os sujeitos. Esta foi uma narrativa bem comum nas entrevistas e no grupo focal, especialmente nos casos de prestação de contas que precisavam ser revistas, como indicamos antes, depois de 8, 10, 15 anos.



Entrevista nº9.

“Eu passei dois dias dentro de um depósito, um depósito grande que tinha desde cadeiras. Tudo o que é velho, que é da [organização] e que não pode jogar fora está ali. Imagina tudo o que tem de pó nessas caixas” (entrevista 9).



Ou ainda os próprios processos de violência contra as instituições que também se desdobram como violências sentidas no próprio corpo.



Entrevista A. **Grupo Focal.**

"Eu te diria que parece que tem tantas coisas no universo influenciando essas decisões. Então, quando eu retiro todos

os dias as notícias do Brasil, quando meus colegas aqui do lado são abusados pelo poder público truculentamente no corpo físico, eu fico me perguntando se vou sair na rua e levar uma bala ou não. O meu trabalho não é só escritório, então é como se a gente levasse algumas bombas no banco, outras bombas no legislativo, outras bombas são mesmo na pele. Então a gente fica pensando que se expor mais pode ser que seja mais visado para ser o alvo, é complexo" (A, grupo focal).



Outro modo em que essa vinculação entre a criminalização burocrática e a subjetividade se dá é com a “inviabilidade da vida de vários militantes”. Com o fechamento de organizações ou as perseguições administrativas em seus vários gestos, “os responsáveis legais dessas instituições têm bens bloqueados.



Entrevista nº5.

“[...] A maioria absoluta dos processos, a grande maioria, nós já temos ganho de causa de que não houve enriquecimento ilícito dos dirigentes, não houve nada relacionado à corrupção, mas esses processos se arrastam de uma forma a se inviabilizar isso” (entrevista 5).

Um exemplo dessa prática aconteceu em Tocantins.

Os trabalhadores fizeram um ato público e a porta de um banco foi quebrada. Um juiz atribuiu esta responsabilidade à organização, e com uma jurisprudência de uma decisão anterior, de 2001.



Entrevista nº5.

Consequentemente, **criminalizou-se a entidade** e um dos seus dirigentes teve os seus bens bloqueados e foi responsabilizado também criminalmente. Voltamos, aqui, para as discussões sobre o que foi construído como o permitido e o aceitável em uma democracia baseada no consenso e no ordenamento da vida social. Nos casos acima, a organização

“tem ganhado todos esses processos, desbloqueado os bens. Mas isso dá trabalho, custa dinheiro, constrangimento público, político e tudo o mais [...]. E isso é muito comum, é recorrente, é regular, não se passa um mês sem que a gente tenha situações dessa natureza” (entrevista 5).



Entrevista nº6.

Como visto neste episódio, em algumas entrevistas encontramos a execução de políticas internas para o cuidado e a preservação das equipes das organizações, especialmente em contextos de vigilância. Seja retirando as fotos e algumas informações nos sites das organizações, seja não divulgando os nomes e informações (movimento, território, entre outros detalhes) das pessoas que integram encontros durante o período de sua realização.

“A gente faz muito curso com as lideranças de favelas de periferia para que elas tenham mais cuidado com os seus equipamentos, que elas consigam guardar, não botar aquelas senhas todas no bloco de notas [...] cuidado com a gravação, cuidado com o que fala” (entrevista 6).



A importância destes movimentos de cuidado de si, dos outros e da organização se dá também por um motivo: os processos de criminalização burocrática e dos ativistas podem estar relacionados e se retroalimentarem. Por isso, afirma uma das pessoas entrevistadas:



Entrevista nº6.

“a gente não pode tanto dissociar a organização da sua militância, ou da sua equipe [...]. Cada vez mais ter que conjugar essa ação em conjunto, [...] a segurança da organização está nas mãos delas e vice-versa” (entrevista 6).



O que recomendamos?

Após a sistematização dos traços de criminalização burocrática, apresentamos algumas recomendações pontuais para a continuidade de pesquisas e para a incidência política:

- a.** O **envio** deste relatório para o Ministério Público Federal, com a denúncia dos processos de criminalização burocrática relacionados à atuação do Governo Federal, para que se tenha atenção e sejam tomadas providências para a garantia dos direitos das organizações da sociedade civil;
- b.** O **aprofundamento** dos debates e das propostas de ação, no campo das organizações da sociedade civil, para a radicalização democrática e não somente a defesa e a garantia de uma “democracia do consenso”;
- c.** A necessidade de **trabalho em rede**, desde uma perspectiva transversal e interseccional, para a ação e articulação política no enfrentamento da criminalização burocrática e para a criação ou adequação de uma proposta de reforma tributária a partir das organizações da sociedade civil;

81 20. “Dentre os projetos de lei em curso que pretendem alterar a Lei nº 13.019/2014, há uma importante iniciativa voltada ao fortalecimento e à defesa de minorias. O Projeto de Lei (PL) no 4701/2019 propõe ‘a adoção de ações afirmativas, destinadas a reparar as distorções e desigualdades étnicas, no âmbito das parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil’. A proposição estabelece um requisito geral para os planos de trabalho das parcerias que envolvam transferências de recursos financeiros: Art. 1º. O caput do art. 22 da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XI: Art. 22. (...) XI. adoção de ações afirmativas destinadas a reparar as distorções e desigualdades étnicas, mediante garantia de que ao menos 10% (dez por cento) das pessoas beneficiadas pelas atividades ou projetos executados pertençam à população negra. Lembre-se de que, no município do Rio de Janeiro, [...] já existe regra com o mesmo propósito, na regulamentação local do MROSC” (LEICHSENDRING, 2020, p. 218-219).

- d. A **realização** de grupos de diálogo e encontros formativos, com múltiplos agentes, sobre a criminalização burocrática e o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC);
- e. O **fortalecimento**, por parte de organizações financiadoras, de “experiências políticas emergentes”, com a construção e/ou a manutenção de fundos para o enfrentamento da violência política. Junto a isso, a criação de mecanismos de conscientização das organizações para se investir na sociedade civil, desburocratizar processos, favorecer financiamentos de apoio institucional e aprimorar os instrumentos de monitoramento e acompanhamento dos projetos;
- f. A **criação e/ou fortalecimento** de políticas de segurança da informação nas OSCs;
- g. O **apoio** às iniciativas de alteração do MROSC, com intuito de se fortalecer a defesa de grupos **historicamente subalternizados (LEICHSENDRING, 2020)**²⁰ e de se adequar este marco ao trabalho de associações e cooperativas;
- h. A **formulação e/ou apoio** a iniciativas que proponham a revisão de decretos estaduais, distritais e municipais incompatíveis com o MROSC (LEICHSENDRING, 2020);
- i. O **aprimoramento** das normas de transparência orçamentária sobre as parcerias com as OSCs, que reconheçam as singularidades e particularidades destas organizações;

j. A **defesa** da instalação do Confoco – Conselho de Fomento e Colaboração (LEICHSENRING, 2020).



Quais as referências?

ABONG. **Ofício à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão**. 2020. Sem divulgação.

ABONG. **Sociedade civil denuncia intervenção no Conselho Nacional de Direitos Humanos**. 2019. Disponível: <<https://abong.org.br/2019/08/29/sociedade-civil-denuncia-intervencao-no-conselho-nacional-de-direitos-humanos/>>.

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004.

AGAMBEN, Giorgio. **Por uma Teoria do Poder Destituente**. 2013. Disponível: <<http://twixar.me/D4CK>>.

ASCEMA. **Dossiê Cronologia de um desastre anunciado: ações do governo Bolsonaro para desmontar as políticas de meio ambiente no Brasil**. 2020. Disponível: <https://static.poder360.com.br/2020/09/Dossie_Meio-Ambiente_Governo-Bolsonaro_revisado_02-set-2020-1.pdf>.

BRASIL DE FATO. **Sociedade civil perde espaço no governo temer, apontam pesquisadores**. 2017. Disponível: <<https://www.brasildefato.com.br/2017/05/17/sociedade-civil-perde-espaco-no-governo-temer-apontam-pesquisadores>>.

CARDOSO, Bruno. **“Estado, tecnologias de segurança e normatividade neoliberal”**. Em: BRUNO, Fernanda et al (orgs.). *Tecnopolíticas da vigilância: perspectivas da margem*. São Paulo: Boitempo, 2018, p. 91-105.

DARDOT, Pierre & LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DELEUZE, G. & GUATTARI, F. **O que é filosofia?** São Paulo: Editora 34, 2010.

DHESCA. **Movimentos sociais repudiam a “Lei Antiterror”**. 2015. Disponível: <<https://www.plataformadh.org.br/2015/10/09/movimentos-sociais-repudiam-a-lei-antiterror/>>.

ENAP. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Brasília: FENAP, 2019.

IBGE. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil: 2016**. Coordenação de Cadastro e Classificações. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IPEA. **Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil**. Organizador: Felix Garcia Lopez. Brasília: Ipea, 2018.

LEICHSENDRING, Alexandre Ribeiro, *et al.* **Marco regulatório das organizações da sociedade civil: avanços e desafios**. GIFE, 2020.

LOPES, Laís, STORTO, Paula & REICHER, Stella. **“Compliance no terceiro setor: os desafios atuais de conformidade nas organizações da sociedade civil”**. Em: JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates & PADULA, Roberto Sanches (orgs.). *Gestão de Organizações da sociedade civil*. São Paulo: Tiki Books: PUC-SP/PIPEq, 2019, p. 67-97.

MOUFFE, Chantal. **“Democracia, cidadania e a questão do pluralismo”**. *Política & Sociedade*. N. 03, outubro de 2003, p. 11-26.

MPF. **Liberação de recursos do BNDES às organizações não governamentais.** 2020. Disponível: <<http://www.mpf.mp.br/pfdc/manifestacoes-pfdc/oficios/oficio-33-2020-pfdc-mpf>>.

PLATAFORMA MROSC. **Nota técnica sobre o projeto de lei n. 4.953/2016.** Disponível: <<http://plataformaosc.org.br/nota-tecnica-sobre-o-projeto-de-lei-no-4-953-2016/>>.

SILVA, Denise Ferreira da. **A dívida impagável.** São Paulo: Casa do Povo, 2019.

TRINDADE, Thiago Aparecido. **Protesto e democracia: ocupações urbanas e luta pelo direito à cidade.** Jundiaí: Paco editorial, 2017.

UNMÜBIG, Bárbara. **Organizações da sociedade civil sobre pressão. 2016.** Disponível: <<https://br.boell.org/pt-br/2016/05/24/organizacoes-da-sociedade-civil-sobre-pressao>>.



Equipe Abong

Coordenação Geral e Articulação:
Franklin Félix

Gestão Administrativo-Financeira:
Adriana Torreão
Wanderson Borges

Comunicação:
Patrícia França
Luiz Pires
Diogo Oliveira

Internacional:
Pedro Bocca

Projetos:
Raquel Catalani
Jhonatan Souto
Graciela Medina

Jurídico:
Helena Duarte

Formação:
Anna Pedra

Diretoria Executiva Gestão 2022/2025

Adalice Moura da Cruz Otterloo
UNIPOP - Universidade Popular (PA)

Athayde José da Motta Filho
IBASE - Instituto Brasileiro de Análises
Sociais e Econômicas (RJ)

Carlos Magno de Medeiro Moraes
Centro Sabiá (PE)

Cibele Kuss
FLD-COMIN-CAPA - Fundação Luterana
de Diaconia (RS)

Débora Rodrigues da Silva
Associação Vida Brasil (BA)

Henrique Frota
Instituto Pólis (SP)

Juliane Cintra
Ação Educativa (SP)

Keila Simpson
Antra e ABGLT - Associação Nacional
de Travestis e Transsexuais e
Associação Brasileira de Lésbicas, Gays,
Bissexuais, Travestis, Transexuais e
Intersexos (BA)





Representantes Estaduais

Bahia/Sergipe

Edmundo Kroger | CECUP

- Centro de Educação e Cultura Popular

Camila Veiga | ELO

Ligação e Organização

Monica Menezes | CIRAS

Centro de Integração Raio de Sol

Ceará

Lucia Albuquerque | CDVHS

- Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza

Minas Gerais

Makota Celinha | CENARAB

- Centro Nacional de Africanidade e Resistência Afro-Brasileira

Carlos Nagib | ONG Contato

Pará

María Raimunda dos Santos

Lima | MMCC - Movimento de Mulheres do Campo e da Cidade

Gilvan Ferreira de Souza | Centro de Estudos e Defesa do Negro no Pará

Paraná

Cristiane Katzer | ASSESOAR

- Associação de Estudos, Orientação e Assistência Rural

Pernambuco

Nivete Azevedo Silva | CMC

- Centro das Mulheres do Cabo

Wladimir Cardoso Reis | GTP+

- Grupo de Trabalhos em Prevenção Positivo

Rio de Janeiro

Jose Carlos Dionizio | PROFEC

- Programa de Formação e Educação Comunitária

Carla de Carvalho | CDDH Petrópolis

- Centro de Defesa dos Direitos Humanos Grupo Ação, Justiça e Paz

Rio Grande do Sul

Daniela Tolfo | CAMP

- Centro de Assessoria Multiprofissional Cris Bruel dos Santos | Coletivo Feminino Plural

Santa Catarina

Bianca Tribess | Instituto BemViver

São Paulo

Luanda Mayara Chaves Teixeira | Ceert

- Centro de Estudos das Relações do Trabalho e Desigualdades

Jéssica Ferreira | Uneafro

Kátia Maia | Oxfam Brasil







Relatório Criminalização Burocrática

estratégias
político-jurídicas,
neoliberalismo
e a atuação das
organizações da
sociedade civil



@associação.abong

@abong_osc

www.abong.org.br

Rua General Jardim, 660 - Cj. 81

São Paulo - SP - 01223-010

abong@abong.org.br

+55 11 3237-2122

É vedada a reprodução de
qualquer parte desta
publicação sem a expressa
autorização da editora.

Todos os direitos reservados
à ABONG.