

Universidade Federal de Minas Gerais
Curso de Bacharelado em Ciências do Estado

Mateus Dias Coelho

**PRIVADO, PORÉM PÚBLICO: O cenário histórico-conceitual do Terceiro
Setor no Brasil**

BELO HORIZONTE

2017

Mateus Dias Coelho

PRIVADO, PORÉM PÚBLICO: O cenário histórico-conceitual do Terceiro Setor no Brasil

Trabalho apresentado ao Curso de Graduação em Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Ciências do Estado.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Almeida Magalhães

Belo Horizonte

2017

PRIVADO, PORÉM PÚBLICO: O cenário histórico-conceitual do Terceiro Setor no Brasil*

Mateus Dias Coelho**

Rodrigo Magalhaes Almeida***

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o surgimento do Terceiro Setor, de forma a constituir uma perspectiva histórica das organizações sociais, destacando a importância social do Terceiro Setor no Brasil. Abordamos os primórdios da ação social, bem como seus antecedentes históricos e as políticas sociais implantadas no Brasil até a Constituição de 1988, culminando no marco legal do Terceiro Setor. Além disso, discorre sobre a institucionalização do Terceiro Setor, os conceitos e a característica que o norteia.

Palavras-Chave: Terceiro Setor. História. Brasil. Marco Legal.

INTRODUÇÃO

A questão central proposta na presente investigação é analisar o surgimento do Terceiro Setor no Brasil, de maneira a constituir uma perspectiva histórica, trazendo a luz o

* Artigo apresentado para a conclusão do curso de graduação em Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais.

** Bacharelado em Ciências do Estado pela UFMG. E-mail: mateusdiascoelho@gmail.com

*** Professor orientador. Mestre e Doutor em Direito pela PUC/MG.

desenrolar histórico das organizações sociais e das políticas sociais implantadas no Brasil até o marco do Terceiro Setor. Visa, compreender o conceito de Terceiro Setor.

O termo Terceiro Setor começou a ser utilizado nas décadas de 70/80, no entanto, seus fundamentos já se faziam presente no Brasil a centenas de anos. Tendo como exemplos tradicionais deste setor as Santas Casas de Misericórdia e as obras sociais da Igreja Católica. Na primeira República ocorre a edição das primeiras legislações sobre a temática até o governo de Vargas, onde surgem importantes legislações e instituições de serviços sociais. No período do Regime Militar, a criação de estruturas de políticas sociais até a constituição de 1988 com o novo horizonte para as instituições. Nesse sentido, o primeiro passo é compreender o processo histórico que do Terceiro Setor.

No próximo momento, analisa-se o que seria o Terceiro Setor e como é entendido na literatura. E será tratado acerca da diversidade de conceitos, das inúmeras definições que recebe fruto da própria diversidade de organizações que compõem, bem como da multiplicidade de formas e áreas de atuação.

Por fim, face uma breve retrospectiva sobre os marcos jurídicos referentes ao campo não-governamental e não-lucrativo no Brasil. Abordando as leis da Organizações Sociais (O.S.), das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e a recente lei do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

Nesse sentido, a estrutura deste trabalho é composta em três partes, sendo o surgimento do Terceiro Setor, Terceiro Setor: conceitos e definições e o Terceiro Setor no Brasil. Ademais, o processo de investigação teórico foi baseado em pesquisa bibliográfica.

CAPÍTULO I – O SURGIMENTO DO TERCEIRO SETOR

Na tentativa de compreender o que de fato significa o Terceiro Setor e sua relevância, é necessário que conheçamos sua história. O termo Terceiro Setor em si é relativamente novo, começou a ser utilizado nas décadas de 70/80, no entanto, seus fundamentos já se fazem presente no Brasil a centenas de anos.

1.1 Antecedentes históricos

O Terceiro Setor, que conhecemos atualmente, com as organizações sociais que o integra, é uma realidade relativamente nova, todavia, a ideia motriz é uma criação dos séculos XX e XXI. Tem suas origens na Europa e na América do Norte, e mesmo na América Latina, e com os movimentos associativos a nos séculos XVI e XVII, inicialmente com o caráter religioso.

Segundo Foucault (1998) citado por Oliveira (2005, p. 18) já no cristianismo primitivo foram criadas as “Diaconias” e “Xenodoquias”, instituições destinadas a cuidar dos doentes na Grécia, organizar e distribuir esmolas. A posteriori, já na Europa Cristã, tem início a doutrina do mérito religioso, onde a esmola se torna uma forma de ajuda aos necessitados e de ascensão ao céu. A partir da Idade Moderna há o predomínio da lógica filantrópica e beneficente, mas ainda com viés religioso de inspiração cristã.

Falconer (1999, p. 3), ao investigar as origens do Terceiro Setor no Brasil, menciona que:

As organizações que compõem o terceiro setor evidentemente não são novas. Têm-se no Brasil, como exemplos tradicionais deste setor, as Santas Casas de Misericórdia e as obras sociais e, como representantes mais recentes, as organizações não-governamentais resultantes dos novos movimentos sociais que emergem a partir dos anos 70. Nova é a forma de olhá-las como componentes de um “setor” que pleiteia igualdade em relação ao Estado e ao Mercado (Falconer, 1999, p. 3).

Onde no Brasil o Terceiro Setor, tem sua base nas ações promovidas pela Igreja Católica, Laurindo (2006, p. 59) afirma que diversos autores, como Castro (1999), Landim e Beres (1999), Coelho (2002), Carrion (2000), Paes (2000) e Falconer e Vilela (2001), comungam dessa ideia.

Vale ressaltar que, no período do Brasil Colônia e Império, as ações promovidas pela “Irmandade da Misericórdia” e pela “Ordem da Companhia de Jesus”, se fizeram importantíssimas. Tendo no país, os primeiros hospitais, asilos e manicômios instalados pela Irmandade da Misericórdia e as primeiras escolas pela Companhia de Jesus. Ainda que os serviços prestados tivessem uma lógica assistencial, era a única maneira dos menos favorecidos terem acesso a serviços como saúde e educação, uma vez que a atuação do Estado na promoção social era pouca ou mesmo inexistente.

Portanto, pode-se dizer que, de meados do séc. XVI até o início do XX, a prestação de serviços públicos como saúde e educação, esteve predominantemente sob o auspício da Igreja

Católica através da “Irmandade da Misericórdia”, da “Ordem da Companhia de Jesus” e de outras confrarias e irmandades. Somente a partir da República Velha há o início da separação entre a Igreja e o Estado.

Há que se registrar que as instituições que prestavam serviços de assistência aos necessitados até 1893, o faziam a margem da lei, pois somente com a edição da Lei nº 173/1893, as entidades que tinham por finalidade religiosa, moral, científica, artística, política ou de simples recreio, puderam adquirir personalidade jurídica através do registro civil.

Neste diapasão, a partir da Proclamação da República até início do primeiro governo de Getúlio Vargas, houve o surgimento de várias instituições filantrópicas e de cunho assistencial, sobretudo em virtude do enfraquecimento das confrarias e irmandades. Sidney Oliveira (2005, p. 26) afirma que esse enfraquecimento das confrarias e irmandades se deve ao fato de que, com o advento da república, houve uma abertura para as outras religiões, com a liberdade de culto e que o Estado adota uma postura de proibir subvenções às instituições religiosas. Com isso possibilita o surgimento de instituições de ajuda mútua de cunho classista e instituições de cunho religioso, como a Sociedade Beneficente das Damas Israelitas em 1915 e outras de origem protestante.

Com a chegada de Getúlio Vargas ao poder, o Estado passa a atender as demandas sociais e criar importantes órgãos como o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, o Conselho Nacional do Serviço Social – CNSS, além de editar a legislação trabalhista e previdenciária.

Ademais, no que tange o Terceiro Setor o Estado cria importante instituto justamente no intuito de regulamentar a relação entre Estado e entidades de prestação de serviços sociais, a saber, a Lei nº 91/1935 que dispunha sobre a declaração de utilidade pública para as associações, organizações e entidades sem fins lucrativos. Logo adiante, em 1942, foi criada a Legião Brasileira de Assistência – LBA, com o objetivo auxiliar a população carente¹. E no período, conforme aduz Mânica (2006, p.12), os serviços sociais autônomos, pessoas jurídicas de direito privado, mantidas por contribuições sociais e dotação orçamentária, com o objetivo de prestar educação profissional e assistência aos cidadãos vinculados ao setor produtivo².

¹ A Legião Brasileira de Assistência – LBA, foi criada pela Lei n. 4.830, de 1 de outubro de 1942.

² As entidades do chamado sistema S, como o SENAI, SESI, SESC, SENAC, SEBRAE, SENAR, SET, SENAT.

Por fim, pode-se perceber que a Era Vargas marca um período de grandes transformações sociais, de institucionalização de políticas sociais e do surgimento de muitas instituições. Contudo, muitas delas atreladas aos interesses do governo. A partir de 1937, com a instituição do Estado Novo, muitas associações de direitos foram perseguidas e fechadas por determinação do governo ditatorial ou fecharam, face aos serviços prestados pelo Estado (Mânica, 2006, p.11).

Mais adiante, no período que compreende o Regime Militar (1964 – 1985), o Estado buscou centralizar a política social através de estruturas estatais, no período foram criados: o Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), o Banco Nacional da Habitação (BNH), a Cooperativa Brasileira de Alimentos (COBAL), a Central de Medicamentos (CEME), o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), entre outros. Contudo, apesar da criação dessas estruturas, observa-se o crescimento de entidades de luta por direitos sociais e de oposição às práticas autoritárias do Regime (Delgado, 2004).

Nesse ínterim, conforme explanado por Mânica (2006, p.14), até a promulgação da Constituição da República de 1988, houve uma expansão das entidades de benefício mútuo e da defesa dos direitos. Além do aumento da participação do Estado na prestação direta de serviços de interesse público, e da aproximação entre o Estado e as entidades prestadoras de serviços sociais, como trata com detalhes o capítulo III.

CAPÍTULO II – TERCEIRO SETOR: CONCEITOS E DEFINIÇÕES

O Terceiro Setor, que conhecemos atualmente ganhou força a partir dos anos 70, sobretudo em virtude da crise moderna do Welfare State e do encolhimento do Estado face às demandas sociais.

2.1 Nem Estado, nem Mercado

Montaño (2003, p. 53), ao analisar a gênese do termo “Terceiro Setor”, afirma que ela está vinculada às instituições ligadas ao grande capital, uma vez que foi cunhado nos EUA em

1978 por John D. Rockefeller III, tendo sido trazido para o Brasil por intermédio de um funcionário da Fundação Roberto Marinho.

O termo “Terceiro Setor” advém da expressão em língua inglesa “Third Sector”, expressão largamente utilizada e cunhada pelas ciências sociais para se referir “às organizações formadas pela sociedade civil, cujo objetivo não é a busca pelo lucro, mas a satisfação de um interesse social” Mânica (2006, p. 1). Ademais, podemos perceber que o termo pressupõe existência de outros dois setores, sendo eles:

PRIMEIRO SETOR – ESTADO
SEGUNDO SETOR – MERCADO
TERCEIRO SETOR

Deste diapasão, o Terceiro Setor é comumente entendido como aquele que não faz parte do setor público (Estado), nem mesmo do setor privado (Mercado). CARDOSO alude que:

(...) o conceito de Terceiro Setor descreve um espaço de participação e experimentação de novos modelos de pensar e agir sobre a realidade social. Sua afirmação tem o grande mérito de romper com a dicotomia entre o público e o privado, na qual o público era sinônimo de estatal e o privado, de empresarial. Estamos vendo o surgimento de uma esfera pública não-estatal e de iniciativas privadas com sentido público.(CARDOSO, 1997. p. 8).

Portanto, o Terceiro Setor representa uma nova realidade, vez que reúne características díspares tanto do Estado como do mercado. Mânica (2006, p. 2) citando estudo elaborado pela Organização das Nações Unidas, em conjunto com a Universidade John Hopkins, elenca algumas características que uma entidade do Terceiro Setor deve possuir, são elas:

- (i) natureza privada;
- (ii) ausência de finalidade lucrativa;
- (iii) institucionalizadas;
- (iv) auto-administradas; e
- (v) voluntárias.

Características que segundo o próprio Mânica afastam o Terceiro Setor dos demais setores. No Brasil o conceito de Rubem Fernandes é um dos mais consolidados:

O Terceiro Setor é composto de organizações sem fins lucrativos, criadas e mantidas pela ênfase na participação voluntária, num âmbito não-governamental, dando continuidade às práticas tradicionais da caridade, da filantropia e do mecenato e expandindo o seu sentido para outros domínios, graças, sobretudo, à incorporação do conceito de cidadania e de suas múltiplas manifestações na sociedade civil (Fernandes, 1994, p. 127).

Fernandes, ao longo de sua obra (Privado, porém público: o Terceiro Setor na América Latina), busca esclarecer que o Terceiro Setor não é Estado nem é mercado, projeta-se como um novo espaço. No intuito de exemplificar tal argumento elabora o seguinte quadro comparativo:

Combinações resultantes da conjunção entre o público e o privado				
AGENTES		FINS		SETOR
Privados	Para	privados	=	Mercado
Públicos	Para	públicos	=	Estado
Privados	Para	públicos	=	Terceiro Setor
Públicos	Para	privados	=	(corrupção)

Fonte: Fernandes (1994)

Em sentido complementar, Paes (2003) conceitua o Terceiro Setor como:

Aquele que não é público e nem privado, no sentido convencional desses termos; porém, guarda uma relação simbiótica com ambos, na medida em que ele deriva sua própria identidade da conjugação entre a metodologia deste com as finalidades daquele. Ou seja, o Terceiro Setor é composto por organizações de natureza 'privada' (sem objetivo de lucro) dedicadas à consecução de objetivos sociais ou públicos, embora não seja integrante do governo (Administração Estatal) (Paes, 2003, p. 88).

De igual modo, Gustavo Justino de Oliveira (2008, p. 46), define o Terceiro Setor como:

O conjunto de atividades voluntárias, desenvolvidas por organizações privadas não-governamentais e sem ânimo de lucro (associações ou fundações), realizadas em prol da sociedade, independentemente dos demais setores (Estado e mercado), embora com eles possa firmar parcerias e deles possa receber investimentos (públicos e privados) (Oliveira, 2008, p. 46).

Por fim, o Banco Nacional de Desenvolvimento Social - BNDS entende que:

O terceiro setor constitui-se na esfera de atuação pública não estatal, formado a partir de iniciativas privadas, voluntárias, sem fins lucrativos, no sentido do bem comum. Nesta definição, agregam-se, estatística e conceitualmente, um conjunto altamente diversificado de instituições, no qual incluem-se organizações não governamentais, fundações e institutos empresariais, associações comunitárias, entidades assistenciais e filantrópicas, assim como várias outras instituições sem fins lucrativos. (BNDS, 2001, p.4).

Os conceitos acerca do Terceiro Setor são inúmeros, vez que muitos autores divergem pela falta de um conceito unívoco. Montañó (2002, p. 54) ao analisar a questão aponta para a “falta de rigor teórico (...) observada nas debilidades conceituais (...) presentes na bibliografia hegemônica do tema” e conclui que:

... O termo ‘terceiro setor’ não reúne um mínimo de consenso sobre sua origem nem sobre sua composição ou suas características. Tal dissenso é clara expressão de um conceito ideológico que não dimana da realidade social, mas tem como ponto de partida elementos formais e uma apreensão da realidade apenas no nível fenomênico. Sem a realidade como interlocutora, como referência, acaba-se por ter diversos conceitos diferentes. (Montañó, 2002, p. 58)

Todavia, o debate acerca do conceito esta longe de uma solução definitiva. Falconer nos resume de forma elucidativa do que se trata o uso do termo no Brasil:

o termo terceiro setor, no uso corrente, é usado para se referir à ação social das empresas, ao trabalho voluntário de cidadãos, às organizações do poder público privatizadas na forma de fundações e ‘organizações sociais’. Mais do que um conceito rigoroso ou um modelo solidamente fundamentado em teoria – organizacional, política ou sociológica – terceiro setor, no Brasil, é uma idéia-força, um espaço mobilizador de reflexão, de recursos e, sobretudo, de ação. (Falconer, 1999, p. 4).

CAPÍTULO III – O TERCEIRO SETOR NO BRASIL

3.1 O Terceiro Setor na Constituição de 1988

Conforme vimos, até 1988 o cenário do Terceiro Setor é marcado por uma forte expansão organização das entidades, tendo no período da Ditadura Militar o surgimento de movimentos de resistência ao regime e de defesa de direitos que fomentaram importantes debates acerca da cidadania. E o fruto da luta desse processo de mobilização social é a Constituição.

Na Constituição Federal de 1988, pela primeira vez de modo expresso, conferiu também à sociedade civil, por meio de organizações privadas sem fins lucrativos, o dever de contribuir para a consecução dos objetivos do Estado brasileiro. Conforme os artigos:

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

§ 1º - As **instituições privadas** poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito

público ou convênio, tendo preferência às **entidades filantrópicas** e as **sem fins lucrativos**.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

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

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a **colaboração da sociedade**, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

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

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

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

Art. 216 (...)

§ 1º - O Poder Público, com a **colaboração da comunidade**, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

Art. 227. É dever da família, da **sociedade** e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

§ 1º - O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, **admitida à participação de entidades não governamentais** e obedecendo aos seguintes preceitos: (Brasil. 1998) (G. N.).

Assim, fica claro que é a partir da Constituição o Terceiro Setor passa a ser reconhecido como importante executor de políticas sociais, auxiliando o Estado na prestação de serviços públicos. Todavia, esse estreitamento da relação Estado e organizações privadas sem fins lucrativos, face necessário de legislações regulamentadoras como veremos mais a diante.

3.2 O surgimento do Neoliberalismo e os novos papéis do Estado

Os anos 70 foram marcados pela crise financeira do comércio internacional e pela inflação crônica. Sob esse prisma surge o neoliberalismo, tendo como prioridade deter a grande inflação e tentar reverter essa situação. Para tanto, utilizou-se o ajuste econômico com corte nos gastos sociais e deterioração dos padrões do serviço público e, conseqüentemente, as políticas sociais originadas do Estado de Bem Estar Social.

Em 1973, com a grave crise do petróleo, o modelo econômico adotado pelo “Welfare State” (Estado de Bem Estar Social) entrou em crise. Tanto na Europa como nos Estados Unidos teve início uma longa recessão, combinada por baixas taxas de crescimento econômico e altas taxas de inflação. Nesse cenário, segundo Franch et al (2001), foi o terreno propício para o avanço das ideias neoliberais.

Os grandes inauguradores do modelo neoliberal foram os governos de Margareth Thatcher e Ronald Reagan no início dos anos 80. No que se refere ao modelo neoliberal adotado por Margareth Thatcher, o historiador Perry Anderson afirma que esse foi o modelo neoliberal mais puro e que a estabilidade econômica se tornou a meta para qualquer governo (Anderson, 1996, p. 9-11).

No Brasil, segundo Filgueiras (2006), há três momentos distintos do neoliberalismo desde o início da década de 1990, uma fase inicial, bastante turbulenta, de ruptura com o Modelo de Substituição de Importações (MSI) e implantação das primeiras ações concretas de natureza neoliberal (Governo Collor); uma fase de ampliação e consolidação da nova ordem econômico-social neoliberal (primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso - FHC); e, por último, uma fase de aperfeiçoamento e ajuste do novo modelo, na qual amplia-se e consolida-se a hegemonia do capital financeiro no interior do bloco dominante (segundo Governo FHC e Governo Lula).

Neste prisma, o Neoliberalismo provocou inúmeras alterações no modo como o Estado organizava sua Política Social, que contribuiu para a transferência das responsabilidades para o Terceiro Setor.

3.2.1 A Reforma Gerencial da Administração Pública

Em toda a América Latina, os efeitos da crise financeira e da crise da dívida externa fortaleceram o modelo neoliberal, orientados pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional – FMI (controlados pelos EUA), principalmente a partir do “Consenso de Washington” (Soares, 2002, p. 13).

E a consolidação do Neoliberalismo no Brasil se dá, sobretudo, a partir do primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso, com a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. O referido plano teve como principal teórico o Ministro de

Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, que entendia que o Brasil sofria com a crise fiscal, com o esgotamento da estratégia de substituição de importações e com a crise da forma de administrar o Estado.

Sob esse prisma, foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, que contavam quatro elementos basilares, a saber:

- (i) a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho através de programas de privatização, terceirização e “publicização” (este último processo implicando a transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta);
- (ii) a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário, através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado...;
- (iii) o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo através do ajuste fiscal... E da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática)...;
- (iv) o aumento da governabilidade, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta (Bresser Pereira, 1998, p.60)

Portanto, nesses termos que seria repensado o Estado, de modo a diminuir seu tamanho, e reformular a administração pública para a eficiência, superar a crise fiscal e redefinir as formas de intervenção do domínio econômico e social. Para tanto, o PDRAE, estabeleceu quatro setores específicos de ação estatal, sendo eles:

NÚCLEO ESTRATÉGICO. Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É, portanto o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no poder executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas.

ATIVIDADES EXCLUSIVAS. É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar.

SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS. Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado.

PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA O MERCADO. Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado (BRASIL, 1995:41).

E dentre os setores estabelecidos o mais relevante, no que se refere à relação entre Estado, sociedade e mercado, é o setor de “Serviços Não Exclusivos”, que estabelecerá as seguintes diretrizes para a relação:

Transferir para o setor público não-estatal estes serviços, através de um programa de “publicização”, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização

específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária.

Lograr, uma maior autonomia e uma conseqüente maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços.

Lograr adicionalmente um controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social.

Lograr, uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações.

Aumentar, a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor. (BRASIL, 1995, p.47)

Neste sentido, o PDRAE no intuito de resolver o problema da falta de “governança” adota a Publicização, isto é, “a transformação dos serviços não exclusivos do Estado em propriedade pública não estatal como organização social” (Bresser Pereira, apud Montaña, 2002, p. 45). Na prática, significaria transferência da responsabilidade do Estado para o mercado ou o “Terceiro Setor”.

Ademais, a partir do PDRAE, surge um dos mais importantes marcos legais do Terceiro Setor, a instituição da Lei nº 9.637/1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, e dá outras providências.

3.3 Marco Legal

O conjunto de leis que regem a atuação do Terceiro Setor no Brasil é relativamente novo. Uma vez que somente no final do século XIX, as entidades que tinham por finalidade religiosa, moral, científica, artística, política ou de simples recreio, puderam adquirir a personalidade jurídica através do registro civil, com a edição da Lei nº 173/1893.

Todavia, considera-se como a primeira Lei emanada do Legislativo, acerca do Terceiro Setor a Lei nº 91/1935, que criou a Declaração de Utilidade Pública. Lei que, ainda de modo vago e impreciso, delineava o conceito de utilidade pública, *in verbis*:

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

- a) que adquiriram personalidade jurídica;
- b) que estão em effectivo funcionamento e servem desinteressadamente á collectividade;
- c) que os cargos de sua directoria não são remunerados. (Brasil, 1935)

Ainda no ano de 1935 o governo Vargas editou a Lei nº 119/1935, que criava o Conselho ligado a Presidência da República com função de analisar as instituições que estariam aptas a receber aportes financeiros oriundos do Caixa de Subvenções.

Ao longo dos anos, até a Constituição Federal de 1988, foram editadas inúmeras Leis e Decretos que disciplinaram o Terceiro Setor. A título de exemplo citamos o Decreto Lei nº 525 criou o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) em 1938, a Lei nº 1.493/1951, que dispõe sobre o pagamento de auxílios e subvenções.

Com a Constituição de 1988, o Terceiro Setor adquiriu posição coadjuvante na prestação de serviços sociais. O Estado reconhecendo sua incapacidade de atender todas as demandas confere a sociedade civil, através das organizações sem fins lucrativos, o papel de auxiliar na prestação de serviços.

Através dessa nova ordem constitucional e das diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, surgiu o importante marco legal, a Lei nº 9.637/1998, que dispunha sobre a qualificação de entidades como organizações sociais. A referida lei estabelecia que qualquer “*pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde*” poderia ser qualificada como Organização Social, desde que atendida os demais requisitos da lei³.

³ Conforme aduz o Art. 2º, da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. São requisitos específicos para que as entidades privadas referidas no artigo anterior habilitem-se à qualificação como organização social:

I - comprovar o registro de seu ato constitutivo, dispondo sobre:

- a) natureza social de seus objetivos relativos à respectiva área de atuação;
- b) finalidade não-lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;
- c) previsão expressa de a entidade ter, como órgãos de deliberação superior e de direção, um conselho de administração e uma diretoria definidos nos termos do estatuto, asseguradas àquele composição e atribuições normativas e de controle básicas previstas nesta Lei;
- d) previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de representantes do Poder Público e de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral;
- e) composição e atribuições da diretoria;
- f) obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial da União, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão;
- g) no caso de associação civil, a aceitação de novos associados, na forma do estatuto;
- h) proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido em qualquer hipótese, inclusive em razão de desligamento, retirada ou falecimento de associado ou membro da entidade;

Segundo Mânica (2006, p. 17) a intenção por trás da criação das Organizações Sociais era redefinir as relações entre o Estado e as entidades prestadoras de serviços de interesse público. E também, fazer com que as universidades, hospitais públicos, centros de pesquisa, bibliotecas e museus estatais fossem publicizados, ou seja, fossem transformados em entidades de natureza privada, recebessem qualificação de organização social e celebrassem contrato de gestão com o poder público.

Em sentido, complementar, o administrativista Hely Lopes Meireles, (apud SILVA NETO, 2002) aduz que:

o objetivo declarado pelos autores da reforma administrativa com a criação da figura das organizações sociais, foi encontrar um instrumento que permitisse a transferência para elas de certas atividades exercidas pelo Poder Público e que melhor o seriam pelo setor privado, sem necessidade de concessão ou permissão. Trata-se de uma nova forma de parceria, com a valorização do chamado terceiro setor, ou seja, serviços de interesse público, mas que não necessitam ser prestados pelos órgãos e entidades governamentais. (Meireles apud Silva Neto, 2002)

A Lei nº 9.637 estabelecia no art. 5º, que para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º fosse celebrado o contrato de gestão, um instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social. A lei definia o fomento as O.S, daria-se através de recursos orçamentários, permissão de uso de bens públicos até servidores públicos, visando o cumprimento dos objetivos sociais tidos como necessários para o contrato de gestão.

Logo após a edição da Lei nº 9.637/1998, foi editada a Lei nº 9.790/1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

i) previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra organização social qualificada no âmbito da União, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, na proporção dos recursos e bens por estes alocados;

II - haver aprovação, quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como organização social, do Ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e do Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado.

Essa lei se faz importante, vez que diferencia associações e fundações de interesse público daquelas de benefício mútuo (para um número limitado de associados) e de caráter comercial⁴. A lei instituiu ainda a possibilidade de celebração de outro novo instrumento de ajuste com o poder público, denominado termo de parceria. Segundo o art. 9º da Lei 9.790/99 o “instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público”.

Segundo Laurindo (2006, p. 90), a Lei das OSCIP's apresenta uma evolução quanto à emissão do título de qualificação, dado que a qualificação de entidade como OSCIP é ato vinculado do Ministro da Justiça, sem margem para discricionariedade. Preenchidos os requisitos legais e formalizado o pedido junto ao Ministério competente, a outorga do título se mostra como um ato vinculado, diferentemente do que ocorre com a O.S., em que a concessão do título se coloca de forma discricionária.

Mais recente no Brasil foi editada a Lei 13.019/ 2014, chamada de Lei de Fomento e de Colaboração ou Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

⁴ Art. 2º Não são passíveis de qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ainda que se dediquem de qualquer forma às atividades descritas no art. 3º desta Lei:

I - as sociedades comerciais;

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

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

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

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

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

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

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

IX - as organizações sociais;

X - as cooperativas;

XI - as fundações públicas;

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

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

Esse respeitável instrumento jurídico, vem regular o Regime Jurídico do Terceiro Setor, visando promover mudanças significativas em todo o sistema de transferências voluntárias de recursos da Administração Pública para Organizações da Sociedade Civil.

A citada lei traz como principal avanço a criação de um Regime Jurídico próprio para as parcerias entre Estado e Organizações da Sociedade Civil. Sendo instituídos três novos instrumentos jurídicos, a saber, o termo de colaboração, termo de fomento e acordos de cooperação, que são definidos da seguinte forma:

VII - termo de colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros;

VIII - termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros;

VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros; (BRASIL, 2014, art. 2º)

Outras importantes novidades são (1) a instituição do Procedimento de Manifestação de Interesse Social como instrumento por meio do qual as organizações da sociedade civil, movimentos sociais e cidadãos poderão apresentar propostas ao poder público para que este avalie a possibilidade de realização de um chamamento público objetivando a celebração de parceria⁵. (2) A obrigatoriedade de antes de estabelecer uma parceria, com uma entidade do terceiro setor, abra-se um processo de seleção, com edital esclarecendo as regras, permitindo que qualquer instituição que se encaixe nas exigências do edital concorra⁶. (3) E a exigência de possuir no mínimo um, dois ou três anos de existência para estabelecer parceria com o Poder Público⁷.

Nesse ínterim, não resta dúvida que a Lei 13.019/2014 representa verdadeiramente um novo marco para o Terceiro Setor. Agora resta saber como será sua aplicação nos municípios, dado que a lei só entrou em vigor em 1º de janeiro de 2017.

⁵ Cf. Art. 18, Lei 13.019/2014.

⁶ Cf. Art. 23, *idem*.

⁷ Cf. Art. 33, V, Alínea a, Lei 13.019/2014.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao concluir o presente trabalho, podemos verificasse que o Terceiro Setor no Brasil não nasce juntamente com o termo “Terceiro Setor”, o conceito é mais antigo e tem raízes nos séculos XVI e XVII. A construção do Terceiro Setor, conforme a atualidade, dá-se ao longo do século passado, sobretudo em virtude do Neoliberalismo, corrente que ganhou força a partir dos anos 70, com do modelo econômico adotado pelo “Welfare State” (Estado de Bem Estar Social).

Logo, o Neoliberalismo provocou inúmeras alterações no modo como o Estado organizava sua Política Social, que contribuiu para a transferência de responsabilidades ao Terceiro Setor. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, no Governo Fernando Henrique Cardoso, buscou apresentar o Terceiro Setor como instrumento determinante para a fundação do novo modelo de Estado no Brasil, dado que este passa a ser visto como parceiro na execução e elaboração de políticas públicas, ajudando o Estado na implementação dos direitos sociais fundamentais.

Em suma, o debate teórico acerca do Terceiro Setor, apesar de reunir uma série de conceitos, comporta elementos comuns, como os apresentados pela Organização das Nações Unidas em conjunto com a Universidade John Hopkins. O que permite construir um conceito mais consensual entre os pesquisadores das mais diversas áreas.

Por fim, percebe-se como o Estado brasileiro tem buscado ao longo tempo aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional relacionado às organizações da sociedade civil (OSCs) e suas relações de parceria com as OSCs. Haja vista, a edição das Leis das O.S’s, das OSCIP’s e mais recente do o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, Perry. "**Balço do neoliberalismo**". In: A. BORÓN, As políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1996.

CARDOSO, Ruth C. L. **Fortalecimento da sociedade civil**. Em IOSCHPE, Evelyn Berg (org.). 3º setor: desenvolvimento social sustentado. São Paulo/Rio de Janeiro: Gife/Paz e Terra, 1997.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Terceiro setor e desenvolvimento social**. Relato Setorial nº 3, 2001. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/relato/tsetor.pdf>. Acesso em: 16 Nov. 2016.

BRASIL, Presidente. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 525, de 1º de Julho de 1938**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1930-1939/decreto-lei-525-1-julho-1938-358399-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em 05 Dez. de 2016.

BRASIL. **Lei nº 1.493, de 13 de Dezembro de 1951**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1493.htm> Acesso em 02 Dez. de 2016.

BRASIL. **Lei nº 173, de 10 de Setembro de 1893**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-173-10-setembro-1893-540973-publicacaooriginal-42519-pl.html>> Acesso em 02 Dez. de 2016.

BRASIL. **Lei nº 91, de 28 de Agosto de 1935**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1930-1949/L0091.htm> Acesso em 05 Dez. de 2016.

BRASIL. **Lei nº 119, de 25 de Novembro 1935**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-119-25-novembro-1935-557349-publicacaooriginal-77711-pl.html>> Acesso em 04 Dez. de 2016.

BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de Maio de 1998**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm> Acesso em 03 Dez. de 2016.

BRASIL. **Lei nº 9.790, de 23 de Março de 1999.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm> Acesso em 04 Dez de 2016.

BRASIL. **Lei Nº 13.019, de 31 de Julho de 2014.** <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm> Acesso em 04 Dez de 2016.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Lua Nova, Revista de Cultura e Política, São Paulo, n.45, 1998.

DELGADO, Maria Viviane Monteiro. **O Terceiro Setor no Brasil: Uma Visão Histórica.** Revista Espaço Acadêmico. Nº 37, Junho de 2004. Mensal, ISSN 1519.6186. Ano IV. Disponível em: < <https://www.espacoacademico.com.br/037/37cdelgado.htm>> Acesso em: 18 Nov. de 2016.

FALCONER, Andrés Pablo. **A Promessa do Terceiro Setor: um Estudo sobre a Construção do Papel das Organizações sem fins lucrativos e do seu Campo de Gestão.** São Paulo: Centro de Estudos em Administração do Terceiro Setor, 1999.

FERNANDES, Rubem César. **Privado, porém público: o terceiro setor na América Latina.** Rio de Janeiro, Relume-Dumará. 1994.

FILGUEIRAS, Luiz. **O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico.** En publicación: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. ISBN: 987-1183-56-9 Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C05Filgueiras.pdf> Acesso em 02 Dez. de 2016.

FRANCH, Mônica. BATISTA, Carla. CAMURÇA, Silvia. **Neoliberalismo: A doutrina que orienta o ajuste estrutural.** In: Ajuste estrutural, pobreza e desigualdade de gênero. Recife: Iniciativa de Gênero/ S. O. S Corpo Gênero e Cidadania, 2001. Disponível em: < <http://www.educacaopublica.rj.gov.br/biblioteca/cidadania/0032.html>> Acesso em 11 Dez de 2016.

LAURINDO, Amanda Silva da Costa, (2006). **O Papel Do Terceiro Setor Na Efetivação Dos Direitos Sociais Brasil: 1988 a 2006.** Dissertação de mestrado. Faculdade de Direito de Campos. Campos Dos Goytacazes – RJ. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp035976.pdf>> Acesso em 27 Maio 2016.

MÂNICA, Fernando Borges. **Panorama Histórico-Legislativo do Terceiro Setor No Brasil: do Conceito de Terceiro Setor à Lei das OSCIP. 2006.** Disponível em: <http://fernandomanica.com.br/site/wp-content/uploads/2015/10/panorama_historio_legislativo_do_terceiro_setor.pdf> Acesso em 03 Dez. de 2016.

MONTANO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social.** São Paulo: Cortez, 2003.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito do Terceiro Setor.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

OLIVEIRA, Sidney Benedito de. **Ação Social e Terceiro Setor No Brasil.** Dissertação de Mestrado, São Paulo, Pontifícia Universidade Católica De São Paulo. 2005. Disponível em: <http://institutofonte.org.br/sites/default/files/Oliveira%20SB_Acao%20Social%20e%20Terceiro%20Setor%20no%20Brasil.pdf> Acesso em 01 Nov. de 2016.

PAES, Jose Eduardo Sabo. **Fundações e Entidades de Interesse Social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários.** 4. Ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

SILVA NETO, Belarmino José da. **Organizações sociais: a viabilidade jurídica de uma nova forma de gestão compartilhada.** Jus Navigandi, Teresina, a. 6, n. 59, out. 2002. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/3254>>. Acesso em: 08 Dez. 2016.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina: questões da nossa época.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.