

**FACULDADES INTEGRADAS CURITIBA  
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO  
EVILASIO GENTIL DE SOUZA NETO**

**PARTICIPAÇÃO E INTERESSE SOCIAL: RELAÇÃO ENTRE A EMPRESA E O  
TERCEIRO SETOR. INSTRUMENTOS PARA UM DEBATE SOBRE A TUTELA  
JURÍDICA DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS E A EFETIVIDADE  
DOS INTERESSES COLETIVOS.**

**CURITIBA  
2007**

**EVILASIO GENTIL DE SOUZA NETO**

**PARTICIPAÇÃO E INTERESSE SOCIAL: RELAÇÃO ENTRE A EMPRESA E O  
TERCEIRO SETOR E INSTRUMENTOS PARA UM DEBATE SOBRE A TUTELA  
JURÍDICA DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS E A EFETIVIDADE  
DOS INTERESSES COLETIVOS**

Dissertação apresentada ao Programa de  
Mestrado em Direito Empresarial e  
Cidadania das Faculdades Integradas  
Curitiba, como requisito parcial para  
obtenção do Título de Mestre em Direito.  
Orientador: Professor Doutor Luiz  
Rodrigues Wambier  
Coorientadora: Professora Doutora Gisela  
Maria Bester

**CURITIBA  
2007**

**EVILASIO GENTIL DE SOUZA NETO**

**PARTICIPAÇÃO E INTERESSE SOCIAL: RELAÇÃO ENTRE A EMPRESA E O  
TERCEIRO SETOR E INSTRUMENTOS PARA UM DEBATE SOBRE A TUTELA  
JURÍDICA DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS E A EFETIVIDADE  
DOS INTERESSES COLETIVOS**

**Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do Título de  
Mestre em Direito pelas Faculdades Integradas Curitiba.**

**Banca Examinadora constituída pelos seguintes professores:**

**Presidente:**

\_\_\_\_\_  
**PROF. DR. LUIZ RODRIGUES WAMBIER**

\_\_\_\_\_  
**PROF.<sup>a</sup> DR<sup>a</sup>. GISELA MARIA BESTER**

\_\_\_\_\_  
**PROF.<sup>a</sup> DR<sup>a</sup>. RITA DE CÁSSIA CORRÊA DE VASCONCELOS**

**Curitiba, 13 de fevereiro de 2007.**

## AGRADECIMENTOS

Aos meus estimados pais, pelo estímulo ao estudo, pela confiança e motivação, bem como à integral atenção de meus irmãos.

Ao Prof. Dr. Orientador, Luiz Rodrigues Wambier, que, em período de realinhamento do programa de mestrado, assumiu a orientação e estimulou muito a pesquisa sobre o tema deste trabalho.

À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Mariulza Franco, *in memorian*, amiga e primeira orientadora deste programa de mestrado, que sempre acompanhou e estimulou discussões, permitindo o aperfeiçoamento intelectual não apenas frente aos temas dos trabalhos, mas, sobretudo, para a vida.

Aos professores e colegas de Curso, pois juntos trilhamos importante etapa de nossas vidas, com especial destaque para as professoras Dr.<sup>a</sup>. Gisela e Dr.<sup>a</sup>. Marta, incentivadoras nos momentos mais delicados vividos em meio ao curso do programa.

A minha encantadora Thaís, que acompanhou este processo com carinho, compreensão e companheirismo.

## RESUMO

Este trabalho visa a expressar a preocupação com a necessidade de debater sobre em quem vêm recaindo as responsabilidades sociais decorrentes do crescente estado de pobreza que assola a população brasileira, discutindo o terceiro setor por meio de duas hipóteses: uma primeira noção pluralista, que estuda as organizações não governamentais e seus assemelhados, cujo cerne advém da voluntariedade dos indivíduos e das organizações, em busca da solidariedade por intermédio da parceria de todos para um fim comum – a diminuição das desigualdades sociais e a necessidade de uma nova cultura para o equilíbrio do ecossistema; a segunda hipótese sugere que o terceiro setor é consequência da crise econômica e da reestruturação do capital, relacionado com o modelo proposto do neoliberalismo, que estabelece novo posicionamento para o Estado, o qual se desonera da execução de programas sociais, esperando que as organizações do terceiro setor encaminhem os problemas. Por fim, o trabalho sugere que a participação nos encaminhamentos de cunho social deve ser buscada com a participação direta do segmento empresarial junto às atividades do terceiro setor, tendo o Estado função de agente catalisador das informações e orientador de investimentos, sem prejuízo do Estado financiador.

**Palavras-chave:** terceiro setor; empresas; mecanismos de controle; gestão corporativa; responsabilidade social empresarial; indicadores dos projetos sociais.

## ABSTRACT

This Work aims to express the worry of the necessity in debating about who the social responsibilities of the increasing state of poverty that devastates the Brazilian people are falling again, arguing about the third sector through two hypotheses: a first plural notion that studies the not governmental organizations and its associates, whose essence comes from the volunteers and the organizations, searching the solidarity through the partnership of everyone for a common end - the reduction of the social inequalities and the necessity of a new culture for the balance of the ecosystem. The second hypothesis suggests that the third sector is a consequence of the economical crises and of the capital's reorganization, which is related with the purposed model of the neoliberalism that establish a new positioning to the State, in which the State degenerates itself of the execution of the social programs, waiting the organizations of the third sector to direct the problems. At last, this work suggests that the direct participation of social order should be searched with the direct participation of the enterprise segment together with the third sector activities, where the State has the function of a catalyzer agent of the information and orientates about the investments without financial injury of the financier State.

**Key-words:** third sector, third sector and enterprises, third sector/control mechanisms.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	9
<b>1 DISCURSO DA PÓS-MODERNIDADE: REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO .....</b>	<b>13</b>
1.1 CRISE DO ESTADO SOCIAL .....	20
1.1.1 Política neoliberal .....	22
1.2 TRANSFORMAÇÃO DA SOCIEDADE .....	30
1.2.1 Revisão dos valores na sociedade: recuperação da consciência política .....	32
<b>2 TERCEIRO SETOR .....</b>	<b>35</b>
2.1 TERMINOLOGIA E EVOLUÇÃO DO TERCEIRO SETOR .....	37
2.1.1 Conceituação jurídica.....	38
2.1.2 Trajetória histórica.....	39
2.2 TERCEIRO SETOR E SOCIEDADE .....	42
2.3 FUTURO DO TERCEIRO SETOR .....	52
2.4 EXEMPLO DE ATUAÇÃO DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL: REALIDADE DE UMA ORGANIZAÇÃO DE CUNHO SOCIAL .....	59
<b>3 RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL .....</b>	<b>63</b>
3.1 RESPONSABILIDADE DO SETOR PÚBLICO SOBRE OS FATORES QUE IMPULSIONAM A RESPONSABILIDADE SOCIAL DA EMPRESA .....	67
3.2 RESPONSABILIDADE SOCIAL TRADUZIDA EM INICIATIVAS DE APOIO À COMUNIDADE: CONTORNOS CARACTERÍSTICOS E EXEMPLOS DE ESTRATÉGIAS .....	70
<b>4 PARTICIPAÇÃO E INTERESSE SOCIAL: RELAÇÃO ENTRE EMPRESA E TERCEIRO SETOR .....</b>	<b>75</b>
4.1 EMPRESAS PRIVADAS E TERCEIRO SETOR: PRESSÕES PARA O ESTABELECIMENTO DE PARCERIAS .....	80
4.2 OBJETIVOS EMPRESARIAIS E CULTURA DE GESTÃO CORPORATIVA SOCIAL .....	85

4.3 PARCERIA ENTRE EMPRESAS PRIVADAS E TERCEIRO SETOR: SIGNIFICADO DO RESULTADO .....	90
--	----

**5 INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA TUTELA DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-  
GOVERNAMENTAIS E EFETIVIDADE EM RELAÇÃO AOS INTERESSES  
COLETIVOS EM CONJUNTO COM A INICIATIVA PRIVADA..... 92**

5.1 ESTADO COMO AGENTE CATALISADOR DAS INFORMAÇÕES E ORIENTADOR DE INVESTIMENTOS, SEM PREJUÍZO DO ESTADO FINANCIADOR .....	98
--	----

5.1.1 Sistema de informações que apresente estrutura de monitoramento de desempenho.....	93
---	----

5.2 FERRAMENTAS PARA DIVULGAÇÃO COMPLETA DOS INDICADORES DOS PROJETOS SOCIAIS PELO GOVERNO E PELAS ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR .....	103
---	-----

5.3 RETORNOS DA MAIOR TRANSPARÊNCIA DOS MECANISMOS DE CONTROLE .....	106
---	-----

<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>108</b>
------------------------	------------

<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>111</b>
-------------------------	------------

<b>ANEXOS .....</b>	<b>117</b>
---------------------	------------

**ANEXO I**

**ANEXO II**

## INTRODUÇÃO

Três processos conjugados estão remodelando as sociedades contemporâneas. O primeiro é a diminuição das atribuições econômicas do Estado e de sua participação direta no setor produtivo. O segundo, em contrapartida, é a ênfase crescente na responsabilidade social e ambiental das empresas privadas, das quais se passa a exigir que, além de cuidarem da geração de riqueza, se preocupem também com a redução da pobreza, da desigualdade social e com a sustentabilidade do desenvolvimento. O terceiro processo, complementar aos anteriores, consiste na multiplicação de entidades da sociedade civil conhecidas genericamente como organizações não-governamentais, que se encarregam de executar, sem finalidades lucrativas, projetos sociais e ambientais em cooperação com o Estado e com as empresas privadas<sup>1</sup>.

A reviravolta nos tradicionais papéis do setor estatal e do setor privado e a emergência de um terceiro setor, com fins de caráter público, mas não-estatal, têm gerado, na implementação de ações sociais, uma interdependência crescente entre esses setores e a realização de alianças e parcerias entre instituições estatais, corporações privadas e organizações da sociedade civil.

Esta dissertação visa a expressar a necessidade de debater sobre em quem vêm recaindo as responsabilidades sociais decorrentes do aumento da concentração de rendas, frente às transformações que vem ocorrendo na distribuição e nas relações de poder na sociedade, seja entre as esferas públicas e privadas, seja entre a União, os Estados e Municípios. Em outras palavras: é necessário que o Estado se empenhe na defesa do capitalismo contra os capitalistas<sup>2</sup>. Abre-se o campo do interesse coletivo para a iniciativa individual<sup>3</sup>, pois, numa sociedade de baixa participação, o terceiro setor tem por função contribuir

---

<sup>1</sup> ALQUÉRES, Hubert. **Aliança e parcerias**: mapeamento das publicações brasileiras sobre alianças e parcerias entre organizações da sociedade civil e empresas. Coordenação executiva, pesquisa e redação de: Cristina Meirelles. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo - Aliança Capoava, 2005. Paginação irregular.

<sup>2</sup> GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 48.

<sup>3</sup> FERNANDES, Rubem César. O que é o terceiro setor. In: IOSCHPE, Evelyn Berg (Org.). **3º setor** : desenvolvimento social sustentado. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 29.

para a reinstitucionalização do âmbito público, para aumentar a igualdade e fortalecer a governabilidade<sup>4</sup>.

Agrega-se a esse quadro o papel do terceiro setor. Surge, assim, a iniciativa do setor privado, para atender ao interesse público, ao bem comum. Esse fenômeno, se simplesmente observado em sua dimensão político-sociológica, já representa profunda revolução na tradicional dicotomia Estado e Mercado, da qual se destaca a idéia de que bens e serviços públicos resultam não apenas da atuação do Estado<sup>5</sup>. Esse fenômeno permite que se busquem novas alternativas mediante esforços colaborativos entre Estado e sociedade civil, tendo como desafio o de identificar um ponto orientador ao conjunto das múltiplas ações institucionais para esse novo setor, no qual o interesse público seja denominador comum, contribuindo para a formação e o fortalecimento do comportamento do cidadão e da cultura democrática<sup>6</sup>.

Em contraposição ao poder e às normas impessoais do Estado e de seus governos, bem como à busca do lucro e do ganho pessoal intrínsecos ao mercado, surge a necessidade de um esforço de parceria entre os Poderes do Estado e entre o Estado e a iniciativa privada, de indivíduos, empresas e organizações comunitárias não-governamentais e não-lucrativas. Os reflexos atinentes à responsabilidade social ou às iniciativas privadas encontram forte nexos com o conceito e campo da cidadania, mais particularmente com o conceito de cidadania participativa, que, evidentemente, não são incompatíveis com políticas públicas eficientes e responsáveis<sup>7</sup>. Não seria o caso de um desmonte do setor público, ou privatização da esfera pública e publicização dos interesses privados, e também não seria deixar simplesmente as questões sociais serem capturadas pelas

---

<sup>4</sup> TORO, José Bernardo. O papel do terceiro setor em sociedade baixa participação. In: IOSCHPE, Evelyn (Coord.). **3º setor**: desenvolvimento social sustentado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 37.

<sup>5</sup> FERNANDES, Rubem César. *Op. cit.*, p. 29.

<sup>6</sup> TORO, José Bernardo. *Op. cit.*, p. 35-36.

<sup>7</sup> PIVA, Horácio. Papel do terceiro setor e da empresa privada na reforma do estado. Seminário internacional: sociedade e reforma do estado em 27 de março de 1998. Disponível em: <[http://www.mp.gov.br/arquivos\\_down/seges/publicacoes/reforma/seminario/PIVA.PDF](http://www.mp.gov.br/arquivos_down/seges/publicacoes/reforma/seminario/PIVA.PDF)>. Acesso em: 8 jul. 2006.

políticas compensatórias e localizadas da filantropia social organizada no âmbito dos grupos da sociedade civil<sup>8</sup>.

Nesse sentido, passa-se a ter como objeto de estudo a responsabilidade social empresarial traduzida em iniciativas de apoio à comunidade: assistencialistas, paternalistas (doadores ou benfeitores), cidadãs pró-ativas (comprometidas ou de resultado). O apoio das empresas à comunidade pode se dar em múltiplos aspectos, até mesmo preocupando-se apenas com o impacto social de cada ação ou projeto apoiados, embora estes não deixem de ser interessantes para todos, se considerados com relação à responsabilidade social e ao apoio à comunidade que precisa de investimentos.

Para ampliar o estímulo às empresas, para que estas aportem em suas várias vertentes de responsabilidade social, o Estado tem que tutelar maior transparência e facilidade de acesso aos dados de projetos sociais, tornando seus mecanismos de controle mais acessíveis para que o empresariado possa dizer onde e como participará e apoiará a comunidade.

O terceiro setor brasileiro sofreu uma mudança em seu perfil como resultado de uma série de fatores: do próprio processo de democratização; da influência de um processo mundial em que essas organizações passaram a ser valorizadas como atores políticos; do surgimento de organizações fundadas com base na defesa de valores democráticos que acabaram influenciando o setor como um todo, demonstrando que nossa sociedade apresenta dinamismo, capacidade de absorção e reação aos fenômenos novos<sup>9</sup>, característica esta que pode ser muito explorada por meio da parceria com o segmento empresarial.

Na literatura sobre o terceiro setor, busca-se discutir veementemente sobre a melhor composição das forças sociais e sobre qual a relação ideal para melhor composição entre Estado e sociedade civil. As percepções partem de um ponto comum – a necessidade de uma reforma do Estado – e divergem, basicamente, sobre o tamanho deste.

---

<sup>8</sup> PAOLI, Maria Célia. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. In: SANTOS, Boaventura de Souza. **Empresas e responsabilidade social**: os enredamentos da cidadania brasileira. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 389.

<sup>9</sup> COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro setor**: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos. 2. ed. São Paulo: Senac São Paulo, 2002. p. 23.

O enfoque deste trabalho não trata se *deve* o governo prestar todos os serviços ou cumprir todas as tarefas para melhorar a *forma* pela qual opera, ou ainda em quais atividades deve o governo se envolver. Não se trata de discutir o tamanho do Estado, mas a forma pela qual ele atua no estímulo de trazer o segmento produtivo para o investimento social.

É de fundamental importância para toda área social que o Estado se envolva diretamente na execução dos serviços. Neste momento, pretende-se discutir a centralização de informações produzidas pelos governos, que detêm, em conjunto com as organizações sociais, os dados efetivos dos projetos individuais executados por essas organizações e que, muitas vezes, apenas as próprias organizações possuem essas informações detalhadas. Pretende-se apontar que o Estado não cria medidas efetivas de acesso ao desenvolvimento dos projetos executados ou em execução, nem disponibiliza a mensuração dos resultados obtidos através de uma avaliação de gestão por resultados.

## 1 DISCURSO DA PÓS-MODERNIDADE: REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO

Após a Segunda Guerra Mundial, o modelo de Estado passou por uma transição, aliando à cidadania o caráter provedor, que se tornaria, então, a característica principal do Estado, no qual os direitos sociais dos cidadãos estariam assegurados. O Estado Social servia como estabilizador político-econômico, que contribuía para regenerar as forças do crescimento econômico, procurando amenizar as discrepâncias sociais produzidas pelo capitalismo.

A formação de cartéis e monopólios, em consequência da concentração de capital, diminuiu o número de capitais e provocou uma crise de superprodução, manifestação típica das contradições do capitalismo, já que, em busca de lucro máximo, o capitalista adota novos instrumentos de trabalho que geram produção maior do que o mercado é capaz de absorver. Crises periódicas geram aumento do desemprego, proletarizam as classes intermediárias e empobrecem a classe operária, cabendo ao Estado atuar no sentido de atenuar tensões e conflitos que se originam desse desequilíbrio econômico que marca profundamente o meio social<sup>10</sup>.

De todas as frentes que se encaminham em relação ao conhecimento, a opção das ciências sociais em geral é pelo conhecimento que eleve a maneira de agir como um princípio de solidariedade, o qual procura eliminar a condição de trabalhar o outro como objeto, reconhecendo-o como sujeito<sup>11</sup>.

A atuação estatal serve como meio que tenta equilibrar, de certa forma, a balança social, pois o capitalismo produziu um abismo entre as classes detentoras dos meios de produção e a classe proletária que, sem essa intervenção, não teria possibilidade de manutenção da unidade social, entendida dentro de uma perspectiva sociológica.

Fazendo uma retrospectiva histórica, identifica-se o Estado como uma organização que monopoliza o poder de instituir normas que permitam a

---

<sup>10</sup> SINGER, Paul. **Curso de introdução à economia política**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995. p. 65.

convivência pacífica entre os homens, atendendo também necessidades coletivas existentes nas sociedades desenvolvidas e organizadas, procurando sempre promover o bem comum<sup>12</sup>.

Há noção de que o Estado acaba representando a própria sociedade, por procurar atender suas necessidades, tendo como principal objetivo o estabelecimento do bem-estar coletivo, que é o responsável direto pela manutenção dos programas estatais que visam a atingir esse fim, bem como a submissão dos cidadãos diante de suas imposições.

Sociedades modernas têm como característica marcante a diferença entre seus membros. A coesão social se mantém por uma solidariedade orgânica e as leis são mais regulamentadoras e menos repressivas, com maior ênfase para a legislação civil e administrativa, cabendo ao Estado estabelecê-las, evidenciando seu papel de manter o controle sobre a estrutura social.

A atual organização do Estado é decorrente da Revolução Francesa, que apregou valores a serem considerados por essa instituição na realização de suas atribuições, tendo uma noção social mais desenvolvida, mas nem por isso menos comprometida com o *status quo* dominante, ainda que tente, por práticas inerentes a sua função, como educação e saúde, garantir um nível mínimo de bem-estar social.

Antes desse período havia estreita ligação entre Igreja e Estado, resultando em políticas arbitrárias, geralmente regidas pela nobreza, tendo como natureza os princípios teológicos relacionados à religião.

Maquiavel<sup>13</sup>, um dos primeiros opositores à relação Estado/Igreja, demonstrou que só haveria um Estado forte e representativo se este fosse norteadado pela sua própria razão, afastando-se assim dos princípios morais e dogmáticos da religião.

---

<sup>11</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. **Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2005. p. 30.

<sup>12</sup> BELLAMY, Richard. **Liberalismo e sociedade moderna**. Tradução de: Magda Lopes. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1994. p. 40.

<sup>13</sup> MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Tradução de: Lívio Xavier. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p. 90.

Nessa situação, a concepção antropocêntrica do mundo adotada pelos renascentistas levou à secularização da política. Maquiavel, em *O príncipe*, defendeu um estado secular forte, capaz de fazer frente ao poder temporal do papado. Segundo Maquiavel, o Estado tem sua própria razão como guia: a razão de estado, independente da religião e da moral. O estado renascentista tinha as seguintes características: existência de poder independente, com um exército, uma fazenda e uma burocracia a seu serviço; superação da atomização política medieval; base territorial ampla; e separação entre Estado e sociedade.

A Revolução Francesa representou a evolução da entidade do Estado, tendo como suporte principal as idéias desenvolvidas por Rousseau<sup>14</sup>. O autor pregava que certos direitos individuais inerentes à condição natural do homem seriam suprimidos em favor da entidade estatal que, por sua vez, se encarregaria de prover adequadamente as necessidades da população, sendo também responsável por conjugar os direitos individuais e os da coletividade.

O novo modelo de sociedade e de Estado apregoado pelos revolucionários franceses teve grande influência em boa parte do mundo ocidental e, por isso, a revolução representou importante marco histórico da transição do mundo para a Idade Contemporânea, bem como para o surgimento da sociedade capitalista, tendo como base a economia de mercado, fator preponderante para a definição das prerrogativas do Estado, que assumiu uma função bem mais abrangente do que atender as necessidades da população, passando a influir na economia, na criação de leis e normas e na fiscalização das atividades financeiras e produtivas.

Como forma de preservar as liberdades individuais, a igualdade jurídica e o direito de propriedade, a Revolução Francesa, no período de transição do sistema monárquico para o democrático, limitou-se às prerrogativas reais, bem como à atuação estatal, que passou a ser submetida à lei. Tendo como precedente as constituições americana e francesa, logo começaram a surgir, nos países europeus e americanos, textos constitucionais em que se valorizava o fracionamento do poder como forma de garantir efetivamente os direitos do indivíduo.

---

<sup>14</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques. **O contrato social**. Tradução de: Rolando Roque da Silva. São Paulo: Cultrix, 1995. p. 23.

Com o tempo, a democracia passou a ser o sistema de governo hegemônico nos países europeus e em alguns países americanos, passando o liberalismo a ditar a política econômica mundial, tendo o Estado função de proteger os direitos individuais (Estado protetor em termos econômicos), como os relacionados à propriedade, permitindo o livre mercado.

A missão principal do estado liberal baseava-se na proteção das liberdades individuais e na manutenção de uma ordem jurídica que permitisse o livre jogo das forças sociais e econômicas. Para atender essa incumbência, o Estado se utilizava dos meios legais estabelecidos pela Constituição.

O liberalismo, definido por SMITH<sup>15</sup>, é uma doutrina política e econômica que, em suas formulações originais, postulava a limitação do poder estatal em benefício da liberdade individual. Fundamentado nas teorias racionalistas e empiristas do Iluminismo e na expansão econômica gerada pela industrialização, o liberalismo converteu-se, desde o final do século XVIII, na ideologia da burguesia em sua luta contra as estruturas que se opunham ao livre jogo das forças econômicas e à participação da sociedade na direção do Estado.

Os direitos individuais passaram a ser reconhecidos em meados do século XVIII, com a consequente superação da fase individualista da política liberal, tendo o Estado a missão de concretizá-los efetivamente (Estado social). Essa condição fez com que o Estado tivesse uma função cada vez mais voltada para a concretização do bem-estar social.

A Constituição belga, no final do século XIX, transformou a Declaração dos Direitos Humanos, formulada na Revolução Francesa, em artigos constitucionais, tornando os direitos à liberdade positivos e acionáveis, atribuindo ao Estado a função de entidade protetora dos direitos do cidadão.

O Estado assumiu caráter protetor dos direitos sociais, principalmente no momento em que o sistema capitalista começou a vigorar na maioria dos países, revelando-se, ao longo de sua trajetória, um processo socialmente injusto, mantendo sobre o controle da elite a riqueza produzida pelos

---

<sup>15</sup> SMITH, Adam. **Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações**. Tradução de: Luiz João Baraúna. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979. p. 45.

países, gerando enorme contingente de excluídos que necessitavam de auxílio para ter acesso à educação, à saúde, etc.

Distinguiu-se, então, o surgimento de um Estado-providência (Welfare State)<sup>16</sup> dentro dessa nova realidade social, que visava a atender os direitos individuais propostos na Declaração dos Direitos Humanos, a qual, em seu artigo 21, expõe: “os auxílios públicos são uma dívida sagrada” que acaba assumindo proporções consideráveis de assistência social, relegando ao Estado inúmeros benefícios a serem cumpridos visando ao bem-estar individual e, em decorrência, a harmonia social.

O termo Estado-providência foi criado ainda na época do Império, na França, como forma de pensadores liberais criticarem o aumento das atribuições destinadas ao Estado, que acabava entrando em discordância com os princípios de uma política liberal. O Estado foi convocado a disciplinar e conter excessos da atividade privada, sujeitando-se aos princípios do bem comum e da justiça social<sup>17</sup>.

No campo da economia, quando as desigualdades socioeconômicas se acentuavam, a autodeterminação da vontade (liberal) deixava de ter sentido para as camadas perdedoras do jogo do mercado e, a fim de restabelecer tal sentido, impunha-se a presença do Estado sob várias modalidades, buscando sempre a via democrática, por meio da participação dos cidadãos (representantes)<sup>18</sup>.

Como exemplo de atividades realizadas pelo Estado no campo da assistência, como política social, como reconhecimento da condição de cidadania das pessoas, na Prússia, no final do século XIX, Bismarck aprovou a lei que tornava obrigatório um seguro em caso de acidentes de trabalho, doenças de invalidez e problemas relacionados à velhice<sup>19</sup>.

O Estado Social procurava manter a proteção ao indivíduo, considerado personagem social central. Essa realidade decorria da própria estrutura

---

<sup>16</sup> ROSANVALLON, Pierre. **A crise do está-providência**. Tradução de: Joel Pimentel de Uihôa. São Paulo: Cultrix, 1997. p. 40.

<sup>17</sup> SOUZA, Neomésio José de. A evolução da ordem econômica nas Constituições brasileiras e a adoção do ideal do desenvolvimento como programa constitucional. **Revista de Direito Público**. n. 53-54, jan-jun/1980. p. 351.

<sup>18</sup> NUSDEO, Fabio. **Fundamento para uma codificação do direito econômico**. São Paulo: RT, 1995. p. 145.

<sup>19</sup> ROSANVALLON, Pierre. *Op. cit.*, p. 54.

de poder existente, pois a burguesia, sentindo-se ameaçada pelo avanço dos operários no sentido de se mobilizarem e se tornarem um grupo social atuante, acabou estimulando o Estado a assumir essa função social, tendo como meio financiador dessas atividades os tributos recolhidos junto às transações comerciais, produtivas e financeiras, possibilitando atender a demanda da grande massa por serviços públicos sem com isso gerar perigo de nova revolução.

Com essa estratégia, o Estado social, ao mesmo tempo que garantia direitos relevantes para o cidadão, passava a utilizar o assistencialismo desregrado, por meio de ações dos governantes, que não tinham a preocupação de elaborar uma política que propiciasse a abertura de oportunidades para as classes menos favorecidas, as quais assimilavam esse auxílio, não pondo mais em risco o poder da burguesia que, protegida por uma “pseudo” democracia, continuava ditando as políticas colocadas em prática. Representava, em parte, a anulação do direito da cidadania, que acabava desaparecendo em razão do sentido que recebia essa assistência prestada pelo Estado, a qual, muitas vezes, se tornava moeda de troca, principalmente em períodos eleitorais.

Se o liberalismo procurava individualizar a ação social, o Estado Social procurava criar um bem estar social que, ao longo do tempo, se percebia praticamente inacessível, na medida em que as políticas elaboradas nesses moldes desconsideravam o aumento da população, bem como a maior concentração de renda no segmento social das elites, inviabilizando a existência como elemento coercitivo usado em momentos políticos.

O Estado social representava um Estado de intervenção econômica, próximo em alguns aspectos de redistribuição social e de regulamentação das relações sociais, que tentava minimizar os efeitos produzidos por um sistema econômico incapaz de instaurar um equilíbrio econômico e social, colocando em risco o respeito aos direitos mais primários do ser humano<sup>20</sup>.

O Estado não soube como realizar essa intervenção, e acabou potencializando um dos fatores que aumentou a crise econômica, porque não estabeleceu políticas reguladoras adequadas e assumiu funções que deveriam ser exclusivas da iniciativa privada.

O Brasil é bom exemplo dessa realidade. Até poucas décadas, possuía inúmeras indústrias públicas, nem todas de relevância nacional, que se tornaram deficitárias. O Estado assumiu a função de elaborar normas de valor social, tendo obrigação de cumpri-las, bem como de fiscalizar o cumprimento na sociedade civil, e acabou participando diretamente na economia, como entidade produtiva, desvirtuando sua própria função e, em determinados momentos, intervindo em causa própria.

Criou-se uma entidade que englobava inúmeras funções, produzindo uma técnica burocrática que tirava qualquer chance de o Estado tornar-se ágil, capaz de atender aos anseios coletivos dentro de uma política social bem estruturada, em condições de substituir o assistencialismo político por um programa com chances concretas de propiciar ao cidadão formas de inserir-se na sociedade produtiva, cessando, em parte, a necessidade de atendimento estatal.

Havia, concretamente, uma incongruência entre a eficácia econômica, que se estruturava na condição de competitividade existente no mercado, e o progresso social, que representava a possibilidade da redução das desigualdades e a socialização crescente da demanda, afetando o Estado Social em dois aspectos distintos: 1. econômico, em que as intervenções governamentais não conseguiam equilibrar os lucros auferidos no processo econômico com o de justiça social; 2. social, aumentando as disparidades entre as classes, propiciando uma situação de desequilíbrio social e cultural, acirrando os preconceitos sociais e estimulando o surgimento das classes excluídas do processo econômico da sociedade.

Iniciou-se assim, a crise desse sistema estatal, não de suas premissas ideológicas, mas, sim, de suas premissas econômicas, perante as quais se procuravam meios para contornar uma situação socialmente explosiva, que precisava de medidas urgentes para ser amenizada. Tal crise começou a configurar-se a partir do ano de 1970, quando as despesas sociais dos Estados europeus começaram a ser maiores do que o total arrecadado com impostos.

---

<sup>20</sup> ROSANVALLON, Pierre. *Op. cit.*, p. 40.

## 1.1 CRISE DO ESTADO SOCIAL

A emergência do Estado provedor trouxe como consequência sua inserção em todos os aspectos da vida econômica, social e política, com a construção de uma nova via, representando o elemento que faltava para legitimar e organizar a nova política de um Estado protetor, com grandes transformações nas relações entre Estado e sociedade. Neste modelo Keynesiano emergiu um espaço onde no qual o Estado social, imprimia a marca de um projeto de crescimento, de pleno emprego e bem-estar social, ainda que em determinados momentos ocorresse desvirtuamento desse sentido, em função de interesses da classe dominante. A inclusão do modelo Keynesiano provocou o adensamento do aparelho econômico do Estado e a emergência de políticas sociais<sup>21</sup>.

O modelo Keynesiano sustentou-se em virtude do alcance das metas de pleno emprego e da manutenção da segurança material, por meio de uma política de bem-estar social. Durante pelo menos três décadas esse modelo encontrou seu apogeu: o desemprego diminuiu, a produção cresceu, os serviços sociais foram ampliados.

A partir da década de 1970, no entanto, o modelo passou a ser objeto de críticas profundas e de conflitos políticos, dando início à crise do modelo com a exaustão do padrão Keynesiano e de sua sociedade de bem-estar social. Tal crise ocorreu em diferentes períodos, conforme o país, uma vez que nem todos entraram no contexto do Estado de bem-estar social ao mesmo tempo.

O choque do petróleo, a revolução tecnológica, as crises conjunturais de economias como as latino-americanas, a crise do socialismo, o rápido crescimento de países que, por meio da desregulamentação e da não intervenção do Estado na economia, passaram a prosperar, tudo isso forneceria dados suficientes para o pano de fundo da crise do Estado de Bem-Estar Social.

Os antigos equilíbrios entre Estado e sociedade se fragmentaram, as limitações impostas pela crise às políticas do Estado de bem-estar social levaram ao

---

<sup>21</sup> LEAL, Suely Maria R. A outra face da crise do estado de bem-estar social: neoliberalismo e os novos movimentos da sociedade do trabalho. **Cadernos de Pesquisa**, Campinas, n. 13, 1990. p. 9.

abandono dos compromissos econômicos e políticos que regulavam o seu funcionamento, e os gastos sociais passaram a ter peso cada vez maior nas despesas orçamentárias.

Os ataques do Estado Social atingiram sobretudo um ponto frágil da ação do Estado: as políticas de bem-estar. Os gastos sociais foram colocados como principais causadores dos elevados déficits orçamentários, em decorrência da ampliação dos programas sociais e da pesada estrutura burocrática que tomou lugar no aparelho do Estado. Os altos gastos sociais penalizaram a atividade produtiva, acarretando inflação e desemprego. A crise seria então causada pela intervenção do estado, que impediu a ação eficiente dos mecanismos automáticos do mercado<sup>22</sup>.

As transformações no ideário do Estado e da sociedade, assim como as novas tendências que começaram a ganhar força, reforçaram a falência do modelo Keynesiano e, conseqüentemente, do compromisso em que se assentavam as relações entre a economia e o social.

Ficou patente que as formas políticas que se desenvolveram na maior parte dos Estados capitalistas nos pós-guerra tendiam a ser superadas e substituídas pela criação de um novo espaço social ainda não definido.

Tinha-se, então, a construção, ou melhor, a desconstrução da crença nas possibilidades de se alcançar uma realidade futura melhor pela via do Estado Social. O debate sobre cidadania foi fortemente marcado pela crise de um modelo com base nos direitos sociais.

FERNANDES<sup>23</sup> observa:

No século 20, por revoluções e pelo populismo, o Estado assumiu para si as obrigações antes atribuídas à Igreja, chegando mesmo a confrontar-se com ela em função de tais serviços. O Estado mexicano proibiu a Igreja de praticar a caridade. No Brasil de Getúlio Vargas, a carreira de serviço social foi exaltada, gerando um novo tipo de funcionário, usualmente feminino, destinado à assistência aos mais carentes. Grandes instituições e toda uma legislação especial foram desenvolvidas para proceder à transformação secularizante da caridade tradicional. Evita Perón tornou-se famosa pela sua identificação com os marginais e o seu empenho nesse gênero de trabalho. Igreja e Estado, portanto, dividiam entre si a

<sup>22</sup> LEAL, Suely Maria R. *Op. cit.*, p. 10.

<sup>23</sup> FERNANDES. Rubem César. **Privado, porém público**: o terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. p.96-97.

responsabilidade pelas carências alheias, cabendo aos negociantes cuidar do que era seu.

A década de 80 do século passado, com a crise e a emergência do confronto do modelo anterior com o novo, pode ser caracterizada como a década do modelo liberal que se espalhou por quase todos os países do mundo. Esse modelo liberal começou a ganhar impulso ainda nos anos 70, com a crise do modelo de Bem-Estar Social, consagrado durante o período da Revolução Francesa e ajustado ao contexto do período pós-guerra, que entrou em franco processo de crise em função da desmontagem do “Estado de Bem-Estar Social” nos países desenvolvidos, com extensão aos países em desenvolvimento, através de aceitação e absorção do modelo neoliberal; em função também do fim da bipolarização do mundo que, em certa medida, forçava a presença dos Estados com perspectivas sociais nos países capitalistas para fazer frente ao modelo socialista.

O ideário neoliberal vinha sendo constantemente recomendado pelo governo norte-americano aos países menos desenvolvidos, como condição para concessão da cooperação financeira externa, bilateral e multilateral, procurando expandir essa forma de governo. A mensagem neoliberal vinha sendo transmitida desde o começo da administração Reagan dos Estados Unidos, e almejava-se que fosse absorvida como sinônimo de modernidade. O aceite na adesão de um modelo neoliberal dava conta de que a crise vivida pelos países seria decorrente de equivocadas políticas internas nacionalistas<sup>24</sup>.

#### 1.1.1. Política neoliberal

Depois que a dissolução da União Soviética selou o insucesso das economias centralizadas, a expressão “neoliberalismo” passou a ser amplamente usada nos meios de comunicação. Ela não se vinculava, porém, a uma ideologia sistematicamente definida, mas se aplicava a posições ou situações de esquerda ou direita, progressistas ou conservadoras.

Neoliberalismo, segundo BASTOS & SILVA<sup>25</sup>, em sentido amplo, é a retomada dos valores e ideais do liberalismo político e econômico que nasceu do pensamento iluminista e dos avanços da economia decorrentes da revolução

---

<sup>24</sup> BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington. A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. **Caderno do Programa Educativo Dívida Externa**, São Paulo, n. 6, 1994, p. 4.

industrial do final do século XVIII, com a adequação necessária à realidade política, social e econômica de cada nação em que se manifesta.

Excluído:

Em sentido estrito designa, nas democracias capitalistas contemporâneas, as posições pragmáticas e ideologicamente pouco definidas dos defensores da política do “Estado mínimo”, que deve interferir o mínimo possível na liberdade individual e nas atividades econômicas da iniciativa privada e, ao mesmo tempo, manter, ampliar e tornar mais racional e eficiente o Estado de Bem-Estar Social. Há neoliberalismo de esquerda, de centro e de direita.

O movimento neoliberal caracterizou-se, num primeiro momento, pela mudança da postura liberal em relação ao papel do Estado na vida econômica das democracias capitalistas. Manifestou-se durante a grande depressão da década de 1930, quando defendeu e implantou a intervenção do Estado na economia para amenizar os efeitos sociais da crise econômica.

Num segundo momento, que coincidiu com a crise da economia mundial da década de 1970, conforme identifica OHMAE<sup>26</sup>, distinguiu-se pela adoção de critério de eficiência e de busca de solução para problemas específicos do Estado de Bem-Estar Social e de progresso econômico nos moldes do capitalismo contemporâneo. Adquiriu características nacionais próprias nos diversos países em que ocorreu e traduziu as posições dos partidos políticos que adotaram seus postulados.

Assim, em alguns países europeus continentais, foi assimilado por partidos de tendência conservadora e de direita; nos Estados Unidos e no Reino Unido, tornou-se bandeira da política progressista e de intervenção do Estado na economia nacional para evitar ou contornar crises econômicas, promoveu mudanças nas relações de trabalho e de produção das economias nacionais, que beneficiaram setores sociais mais desvalidos, e incentivou o papel do Estado na atividade empresarial, especialmente em setores em que a iniciativa privada se recusou a atuar, para aumentar a oferta de emprego. Foi denunciado por adversários conservadores como processo de socialização da vida do país pela criação do Estado de bem-estar social.

<sup>25</sup> BASTOS, Vânia Lomômaco; SILVA, Maria Luiza Falcão. **Para entender as economias do terceiro mundo**. Brasília: UNB, 1995. p. 95.

<sup>26</sup> OHMAE, Kenichi. **O fim do está-nação**. Rio de Janeiro: Campus, 1996. p. 67.

De fato, era tênue o limite que separava neoliberais e conservadores, o que levou muitas vezes a uma identificação apressada das duas tendências. Havia, no entanto, uma diferença fundamental: os neoliberais eram progressistas, incentivavam a mudança útil e defendiam a manutenção do Estado de bem-estar social, mas percebiam a necessidade de reformá-lo para maior eficiência dos gastos, ampliação do universo dos beneficiados e contenção de privilégios conquistados por grupos de interesse de forte presença na sociedade e no governo.

Como revela BOEKER<sup>27</sup>, contudo, na prática essa noção acabava sendo inviabilizada em virtude de haver maior preocupação em cortar gastos, sobretudo na área social, do que na criação de um programa amplo de ações estatais, que pudesse concretizar os ideários do Estado de bem-estar social.

Os conservadores, ao contrário, pregavam a omissão quase absoluta do Estado quanto ao rumo da economia nacional, consideravam que cabia à “mão invisível”<sup>28</sup> do mercado a condução das questões econômicas e ao indivíduo a responsabilidade por seu progresso pessoal, e buscavam restringir não só o universo dos beneficiários do Estado de bem-estar, mas os próprios limites desse estado.

A confusão mais freqüente entre neoliberais e conservadores se verificava em relação às políticas adotadas ao longo de toda a década de 1980 pelos governos conservadores dos Estados Unidos e do Reino Unido, onde era mais clara a identificação do neoliberalismo. Na tradição política dos dois países, as idéias liberais fundamentavam a formação do próprio conceito de Estado, da democracia e da construção de seus partidos políticos.

Nos Estados Unidos, os dois partidos políticos que dominavam o cenário político e se revezavam no poder, o Democrata e o Republicano, tinham raízes liberais, contudo divergiam na visão do papel do Estado. Para o Democrata, o governo devia atuar na vida social e econômica nacional; para o Republicano, quanto “menor” o governo, melhor<sup>29</sup>.

Tal posição revela-se bastante clara contemporaneamente, por meio das atuações dos partidos frente à realidade econômica, e pelo fomento, por parte

---

<sup>27</sup> BOEKER, Paul H. (Org.). **Transformação da América Latina**: privatização, investimento estrangeiro e crescimento. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996. p. 34.

<sup>28</sup> SMITH, Adam. *Op. cit.*, p. 69.

<sup>29</sup> BATISTA, Paulo Nogueira. *Op. cit.*, p. 10.

dos EUA, a determinadas áreas, envolvendo os membros do Partido Trabalhista britânico que historicamente estiveram próximos aos democratas americanos, embora, nos últimos anos, venham seguindo a proposição ditada pelos republicanos americanos para a política exterior, posição esta que passa a ser revista no momento presente.

Na versão brasileira, conforme ressalta BIELSCHOWSKI<sup>30</sup>, o neoliberalismo defendia a limitação da participação do Estado na atividade econômica, identificando-se com o ideal de “Estado menor” e mais eficiente, mesmo tendo que sacrificar inúmeros projetos sociais para estabilizar a balança comercial e principalmente a cambial. Oponha-se ao corporativismo que dominava as relações entre o Estado e os poderosos grupos de interesse, os quais, por sua vez, dominavam a sociedade civil e buscavam influenciar as decisões de governo para manter privilégios.

Para o neoliberalismo brasileiro, esgotou-se o modelo de Estado empresário, que supriu, num momento essencial do desenvolvimento econômico, o papel do capital privado, e que não se dispôs a investir em setores essenciais.

A identificação do modelo liberal com a modernidade deu um tom de naturalidade às reformas realizadas em países latino-americanos, pois se acentuava a crença de que o sistema econômico internacional daria continuamente segurança a essas opções, tidas pelos governos como próprias, e que os inseria ideologicamente as características desse sistema.

Tentando evitar um colapso do sistema, entretanto, os Estados passaram a intervir com mais vigor na economia, procurando estabelecer uma política de valorização social, não conseguindo êxito em razão do próprio sistema econômico regulador do mercado, que tinha meios de interagir e comprometer essas posturas adotadas pelos Estados, por meio dos atuais parâmetros aplicados pelo capitalismo.

Esse nível de transferência acabou produzindo resultados negativos na economia, fazendo com que houvesse movimentação no sentido de evitar essa

---

<sup>30</sup> BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995. p. 112.

atuação estatal, pois o Estado não tinha condições de conduzir políticas distintas (social e econômica) de forma equilibrada<sup>31</sup>.

Houve vasto processo de privatização em vários países, indicando o reconhecimento da incapacidade do Estado em conseguir atender adequadamente o plano social junto com uma política de intervenção e participação econômica. Mesmo com os lucros advindos dessas operações, o Estado não conseguia atender a demanda social existente, gerando significativo aumento no nível de exigência da sociedade pelo auxílio estatal, motivado pela enorme exclusão social provocada por uma série de fatores, dentre eles o avanço tecnológico, que, mesmo de maneira fortuita, acabou aumentando as taxas de desemprego mundial.

Incapacidade esta do Estado que se constatou pelo aumento da violência contra as classes média e alta, as quais acabavam investindo significativa parte de sua remuneração em meios que lhes garantissem proteção, uma vez que o Estado não mais conseguia manter um aparato efetivo, com condições de garantir segurança ao cidadão. Muitos autores relatam que são ecos de uma “guerra civil” não declarada, fruto direto da má distribuição de renda, tendo na falta de estrutura estatal, que abriu uma lacuna nas ações preventivas, o complemento ideal para a existência dessa realidade.

A classe média e as elites cobravam uma posição mais atuante do Estado, uma vez que contribuíam com altas cargas de impostos, esquecendo-se, entretanto, que havia alto índice de sonegação, bem como falta de estrutura para fiscalizar adequadamente o modo como o Estado aplicava esse capital, gerando um hiato entre a sociedade civil e os governos.

A partir desse momento, a soberania dos Estados começou a fragilizar-se, pois novos atores, como as organizações internacionais, atuavam no sentido de encontrar soluções para os problemas dos países. Questões sociais como educação, saúde, distribuição de renda, eliminação da pobreza, etc., contudo, não foram tratadas no modelo neoliberal, pois seriam conseqüências naturais da liberalização econômica e não tiveram espaço no Consenso de Washington, que seria um caminho fundamental para os países da América Latina, para a formulação de políticas públicas. Não se podia ignorar ainda o empobrecimento estrutural na América Latina e nos outros países do chamado Terceiro Mundo, decorrente, dentre

---

<sup>31</sup> *Ibid.* p. 132.

outros fatores, do processo de liberalização econômica, passando esses assuntos a integrarem a pauta de agendas internacionais, pois as organizações internacionais começavam a propor alternativas para o combate à pobreza, deixando claro que o caminho não seria o retorno à interferência estatal, mas, ao contrário, à descentralização máxima do setor público, pela municipalização dos recursos oficiais e pela mobilização das organizações não-governamentais, estrangeiras em sua maioria. Essa situação promoveu o realinhamento dos limites entre indivíduo, sociedade civil e Estado, além do surgimento e crescimento de novos movimentos sociais com novos atores<sup>32</sup>.

Tinha-se, então, uma nova realidade em processo de transformação, com a presença de uma nova organização geopolítica e econômica mundial de cunho neoliberal, com a retomada dos princípios apresentados por Adam SMITH, segundo os quais o mercado por si só harmonizaria os interesses capitalistas e manteria o equilíbrio da economia<sup>33</sup>.

Esta concepção atribuiu ao Estado de bem-estar social a responsabilidade pela crise econômica e pela ineficiência em responder às demandas sociais do mundo em transformação que, nesse momento, não mais condiziam com as políticas governamentais intervencionistas.

Em resposta às críticas, nasceu o movimento da reforma do Estado, com ajuste fiscal, redução do tamanho do Estado, diminuição das restrições ao capital externo, desregulamentação em alguns setores, etc., que vem imprimindo suas marcas nas últimas décadas, comprometendo os compromissos sociais surgidos com o Estado que voltava suas ações tendo em vista, em primeiro plano, o social, e traz um novo desafio: reconstruir o Estado para fazer frente às novas necessidades de um sistema de cunho neoliberal.

NAVES<sup>34</sup> argumenta que “a idéia de um mundo baseado na dualidade Estado-mercado, com o Estado notoriamente enfraquecido, parece não corresponder ao figurino ideal talhado para o atendimento dos interesses de toda a sociedade. A realidade aí está para nos mostrar o neoliberalismo em sua faceta mais desfavorável: de um lado, a miséria crescente que atinge cada vez mais

---

<sup>32</sup> BATISTA, Paulo Nogueira. *Op. cit.*, p. 8.

<sup>33</sup> NAVES, Rubens. Novas possibilidades para o exercício da cidadania. In: PINSKY, Carla Bassanezi; PINSKY, Jaime (Org.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003. p. 565.

<sup>34</sup> *Ibid.* p. 567.

peças e segmentos sociais e, de outro, uma fração cada vez menor da sociedade que acumula um volume de riqueza incalculavelmente maior”.

ROSANVALLON<sup>35</sup> acrescenta que a essas alternativas à crise do Estado de bem-estar social deve-se considerar também a inserção desses tópicos num movimento tríplice de redução da demanda do Estado, de reencaixe da solidariedade na sociedade e de produção de maior visibilidade social.

Se o Estado não procurar estender essa discussão para toda a sociedade, corre-se o risco de produzir toda uma situação de caos social, que já está ocorrendo em menor escala. Há inúmeras saídas, mas cabe à sociedade auxiliar na resolução desse impacto, para não sucumbir em conjunto com a instituição estatal.

Essa realidade exige que cada parcela componente da sociedade assuma compromissos, visando a reverter essa situação que, mais cedo ou mais tarde, acabará inviabilizando qualquer tentativa de estabelecimento de uma nova harmonia social.

O compromisso dos empresários, em especial os gestores e sócios das grandes corporações, será o de estabelecer políticas produtivas que possam aumentar o nível de emprego, oferecendo condições aos que se encontram excluídos do mercado e que são mantidos pelo Estado (que provém suas necessidades) de se manter sem o auxílio estatal, representando também aumento no consumo de mercadorias, proporcionando um ciclo de crescimento econômico acompanhado de uma evolução social.

A reflexão acima remete a repensar a participação do Estado na implementação das políticas públicas, principalmente em países como o Brasil, onde é marcante a miséria e a exclusão social.

Privatizar ou estatizar não representa a solução dos problemas do Estado de cunho social. É necessário ir além de reformas emergenciais: faz-se proeminente a organização de uma política que consiga congregar no mesmo cenário o crescimento econômico e o social.

Para estabelecer uma política visando a reverter esse cenário, num primeiro momento é preciso equacionar a questão da arrecadação e os gastos

---

<sup>35</sup> ROSANVALLON, Pierre. *Op. cit.*, p. 86.

sociais, tendo o cuidado de não continuar onerando demais as classes produtivas, e incluir nesse processo as classes excluídas.

O Estado necessita ainda inserir-se plenamente na sociedade, não sendo um representante das classes menos favorecidas ou um explorador das elites, mas, sim, uma entidade que permita haver equilíbrio na distribuição da renda produzida nas atividades econômicas, estimulando o surgimento de um novo relacionamento social, conferindo um equilíbrio que parece utópico, num primeiro momento, mas que representará a condição essencial para que se tenha o bem-estar coletivo.

Não se pode mais viver com um sistema econômico que acaba produzindo uma divisão latente entre o mercado formal, que arrecada imposto, e o informal, que convive na ilegalidade. Nesse processo, todos saem perdendo e o Estado acaba tendo subtraído do seu erário valores não recolhidos pelo mercado informal, obrigando a onerar demasiadamente o setor formal para atender a toda sociedade.

Equilibrar essa situação representa buscar a justiça da distribuição social, fator que sempre coube ao Estado que, mesmo amparado em diversas leis, ainda não conseguiu efetivá-la.

A desburocratização e racionalização da gestão do Estado permitem-no adquirir uma agilidade social que não possui, o que explicita sua inoperância no atendimento ao aspecto social. A estrutura estatal tem que ser coerente com os resultados que se pretende atingir, podendo disponibilizar adequadamente os recursos existentes, além de ter a condição de fiscalizar o cumprimento das obrigações que permitem alavancar os processos de providência.

Os Estados socialistas, que tinham uma visão social mais profunda, acabaram sucumbindo ao aparato que eles mesmos criaram. Refletindo sobre essa questão, pode-se formular um processo que permita a existência de um Estado de bem-estar social melhor estruturado, de forma racional, podendo funcionar dentro de parâmetros lógicos, respeitando a equação valor arrecadado/valor a ser gasto, sem precisar recorrer de forma impositiva à sociedade para conter os seguidos déficits que vêm ocorrendo.

Descentralizar os serviços é um fator primordial, garantindo o acesso de quem realmente precisa dos serviços públicos, podendo local os recursos em projetos realmente necessários.

Há também nessa atitude a possibilidade de desenvolvimento de uma nova cultura em relação aos serviços prestados pelo Estado social, podendo haver uma valorização do que é colocado à disposição da população, que reconhecerá a importância de utilizar corretamente o serviço ofertado.

## **1.2. TRANSFORMAÇÃO DA SOCIEDADE**

Se o Estado está em transformação, a sociedade também passa por transformações, pois precisa se readequar ao novo posicionamento desse Estado. Acontece, então, a negociação de um novo contrato social, com novos regulamentos e novos interesses, para entender a ideologia neoliberal.

As transformações ocorridas representam a fragmentação das questões sociais, com ampla participação da sociedade civil nos setores em que o Estado deixa de atuar, dentro de uma perspectiva de desenvolvimento e de fortalecimento dos mecanismos democráticos, mas também com o intuito de garantir a execução eficiente de programas sociais no contexto das políticas de ajuste estrutural e da concepção da liberalização do Estado.

A intervenção privada sem fins lucrativos, com a consciência solidária, cresceu e ganhou visibilidade, vindo a complementar a ação do Estado no setor social como medida para conter o acirramento da pobreza e da exclusão social que se torna um problema estrutural.

O surgimento desses novos atores sociais traz impresso um maior questionamento sobre o papel do Estado como o principal indutor de políticas públicas. Qual será o novo papel do Estado frente à crise da representatividade do poder estatal nessa nova conjuntura?

A tendência é surgirem novas formas de organização com a participação da sociedade civil na gestão pública no Brasil, que introduz uma mudança qualitativa na medida em que incorpora outros níveis de poder além do Estado. Isso pode configurar-se como ato de auto-desenvolvimento que pode ser

alcançado numa sociedade participativa, que contribui para a formação de uma cidadania qualificada que se integra ao terceiro setor. “É na esfera privada da sociedade que se tornou publicamente relevante a relação moderna entre esfera pública e esfera privada mediante a formação social”<sup>36</sup>.

O terceiro setor surge, então, como portador de uma nova ordem e uma nova promessa de renovação do espaço público, com o resgate da solidariedade e da cidadania, atribuindo caráter humanitário ao capitalismo e, com finalidade primordial, embora não tão fácil de se alcançar, a superação da pobreza e da exclusão social. “A linha entre a esfera privada e a pública passa pelo meio da casa. As pessoas privadas saem da intimidade de seus quartos de dormir para a publicidade do salão; mas uma está estreitamente ligada à outra”<sup>37</sup>.

Segundo SANTOS<sup>38</sup>, para um novo senso comum ético, solidário, os atores de transformação social tem como premissa que:

o princípio da responsabilidade a instituir não pode assentar em seqüências lineares, pois vivemos numa época em que é cada vez mais difícil determinar quem são os agentes, quais são as ações e quais as conseqüências. Esta é uma das razões por que a neo-comunidade deve ser definida numa relação espaço-temporal, local-global e imediata e diferida. O risco do colonialismo surge, assim, numa nova escala e o mesmo sucede com as oportunidades para a solidariedade. O novo princípio da responsabilidade reside (...) na preocupação ou cuidado que nos coloca no centro de tudo o que acontece e nos torna responsáveis pelo outro, seja ele um ser humano, um grupo social, a natureza, etc.; esse outro inscreve-se simultaneamente na nossa contemporaneidade e no futuro cuja possibilidade de existência, temos de garantir no presente. A nova ética não é antropocêntrica, nem individualista, nem busca apenas a responsabilidade pelas conseqüências imediatas. É uma responsabilidade pelo futuro.

As organizações originadas da sociedade civil, desempenhando funções públicas, prometem grandes mudanças na forma de relacionamento entre sociedade civil e Estado, transformando-se num conjunto daqueles que se juntam, organizadamente, para defender o interesse público, na construção de um movimento social forte para impor ao Estado as reais necessidades da sociedade e não permanecer submetidas à política da classe dominante. O conceito de

<sup>36</sup> HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural na esfera pública**. Tradução de: Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 38.

<sup>37</sup> HABERMAS, Jürgen. *Op. cit.*, 1984, s/p.

<sup>38</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. *Op. cit.*, p. 111-112.

“cidadania” foi difundido no Brasil nos anos 90, colocando “em discussão os problemas políticos e sociais do país do ponto de vista do cidadão, do interesse público, da sociedade civil”<sup>39</sup>.

O Estado, o mercado e o conjunto dos cidadãos de determinada sociedade têm interesses divergentes e, se os problemas são levantados a partir do ponto de vista dos cidadãos, a probabilidade de alcançar políticas que favoreçam principalmente a comunidade em geral é ampliada.

O maior obstáculo para o processo de democratização brasileiro é a exclusão de grande parte da população que não faz parte do mercado e o fato de a democracia estar nas mãos de uma pequena elite. Mesmo com o avanço no nível político, o nível socioeconômico-cultural da população é pouco desenvolvido. Uma parcela significativa dos brasileiros está excluída, sem direitos sociais nem econômicos, sem mesmo uma identidade cultural e, por vezes, a própria identidade cultural não é respeitada, o que gera o aumento do desemprego e violência.

Quanto à participação de novos atores nas políticas sociais, as opiniões combinam no sentido em que há um esforço conjunto de busca de soluções que possam amenizar as situações de desigualdade, pobreza e exclusão social.

A proliferação de organizações da sociedade civil é um fenômeno recente e começa a atuar na esfera pública, esperando gerar transformações.

Com o Estado sem condições de atender a todas as demandas sociais, a sociedade civil se organiza, fortalecendo-se em razão de novos espaços para atuar. Pode-se entender que o processo de democratização passa pela percepção da possibilidade da inovação, entendida como participação ampliada de atores sociais de diversos tipos em processo de tomada de decisão. Em geral, esses processos implicam a inclusão de temáticas até então ignoradas pelo sistema político, a redefinição de identidades e vínculos e o aumento da participação, especialmente em nível local<sup>40</sup>.

1.2.1. Revisão dos valores na sociedade: recuperação da consciência política

**Formatado:** Recuo: Primeira linha: 3 cm, Espaço Antes: 0 pt, Depois de: 6 pt

<sup>39</sup> ROSSIAUD, Jean; SCHERER-WARREN, Ilse. **A democratização inacabável:** as memórias do futuro. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 190.

<sup>40</sup> SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. In: SANTOS, Boaventura de Souza. **Empresas e responsabilidade**

Percebe-se claramente que a sociedade vem modificando determinadas posturas que marcaram a história nas últimas décadas. A principal revisão é em relação aos valores inerentes ao capitalismo, responsável por criar uma sociedade de exclusão concretizada no individualismo, resultando numa fragmentação social que tornou possível ao Estado elaborar políticas de caráter social, inéditas, salvaguardando os interesses econômicos em detrimento dos interesses sociais coletivos.

Sobre essa realidade, percebe-se que há uma valorização excessiva da razão instrumental, significando que a hegemonia da modernidade tecnológica, que estimula, ainda que indiferentemente, o consumismo desregrado, característica principal da sociedade contemporânea, inviabiliza a comunicação entre os seres humanos, que limitam suas ações a atender seus interesses particulares<sup>41</sup>.

O Estado, configurado como entidade política que professa a ideologia dominante, realiza ações isoladas em detrimento da coletividade social, isolamento este que pode ser superado por meio de uma reabilitação dos sujeitos agentes, cujo sistema se utiliza da criação de desejos incompatíveis com a realidade social para compensar as frustrações individuais e coletivas<sup>42</sup>.

Uma nova percepção social é fundamental para estimular o ressurgimento dos atores sociais, também entendidos como atores políticos em potencial, que passam a exercer posicionamento crítico em relação ao Estado, realizando ações que revelam sua preocupação com a evolução da sociedade. Assim surge a concepção do terceiro setor, que pode ser concebido com uma rede, onde a interação humana compartilhada e unificada visa a atender a determinado objetivo, invariavelmente, de cunho social, estimula agentes que participam a desenvolver noções de responsabilidade pessoal, obrigação mútua, auto-limitação e cooperação voluntária, como forma de conseguir cobrir as lacunas criadas pela omissão estatal em determinadas áreas, sobretudo a social, resultando no desenvolvimento da consciência crítica, que é o componente-chave para a contestação do modelo das administrações públicas contemporâneas que se

---

**social:** os enredamentos da cidadania brasileira. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.p. 59.

<sup>41</sup> HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro:** estudos de teoria política. São Paulo: Edições Loyola, 2002. p. 72.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 73.

revelam ineficientes no que tange a tentar efetivar uma sociedade menos injusta socialmente<sup>43</sup>.

SANTOS & AVRITZER<sup>44</sup> discorrem que uma das teses para o fortalecimento de uma democracia participativa é a “ampliação do experimentalismo democrático”, o qual afirma que as novas experiências sociais bem sucedidas se originam de novas gramáticas sociais, cujo formato de participação foi sendo adquirido experimentalmente, sendo necessário, para a pluralização cultural, racial e distributiva da democracia, que se multipliquem experimentos em todas essas direções, realçando a importância de experiências concretas para a efetiva transformação social.

---

<sup>43</sup> GRAU, Nuria Cunill C. **Repensando o público através da sociedade**: novas formas de gestão pública e representação social. Rio de Janeiro: Revan, 1998. p. 56.

<sup>44</sup> SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. In: SANTOS, Boaventura de Souza. **Empresas e responsabilidade social**: os enredamentos da cidadania brasileira. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 78.

## 2. TERCEIRO SETOR

As ações do terceiro setor surgem como iniciativas particulares alicerçadas num objetivo público, ou seja, constituem-se entidades, sem vínculos públicos, que pretendem prestar serviços relevantes para a sociedade, uma vez que o Estado, em função de suas políticas, não consegue disponibilizar um serviço amplo, fazendo com que a maioria das pessoas seja excluída do atendimento às suas necessidades<sup>45</sup>.

As organizações do terceiro setor são entes privados que não buscam o lucro como objetivo (não são integrantes do mercado lucrativo), cuja atuação tem, necessariamente, caráter público. Ao atuarem no espaço público, não substituem o Estado, mas existem e operam a fim de dar expressão e manifestação concreta aos anseios da sociedade civil. Anseios que não apenas ficam jungidos aos tradicionais conceitos de caridade, mas mergulham na promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, promoção gratuita da saúde, preservação do meio ambiente, promoção do desenvolvimento econômico e social, combate à pobreza, etc.<sup>46</sup>.

Com esse movimento, começa a haver desenvolvimento do significado da questão da responsabilidade social, fator que deve estar presente na relação dos cidadãos com o Estado como forma de efetivar ações que possibilitem, ao menos, amenizar a realidade existente.

Uma das definições mais utilizadas na denominação para o conjunto do terceiro setor é apresentada por SALOMON e ANHEIER<sup>47</sup>, colocando que as organizações que compõem esse novo setor apresentam cinco características embasadas nos critérios da Divisão de Estatísticas das Nações Unidas em conjunto com a Universidade Johns Hopkins<sup>48</sup>:

- a) Estruturadas: possuem certo nível de formalização de regras e procedimentos, ou algum grau de organização permanente. São,

---

<sup>45</sup> FERNANDES, Rubem César. *Op. cit.*, p. 127.

<sup>46</sup> *Idem. Op. cit.*, p. 65-66.

<sup>47</sup> SALOMON, Lester M.; ANHEIER, Helmut K. **Defining the nonprofit sector: a cross-national analysis**. Manchester: Manchester University Press, 1997. p. 18.

<sup>48</sup> Adaptação das conceituações realizadas por Eduardo Marcondes Filinto da SILVA, secretário executivo e pesquisador da Fipe - Fundada.

portanto, excluídas das organizações sociais que apresentam estrutura formal;

b) Privadas: essas organizações não têm nenhuma relação institucional com governos, embora possam dele receber recursos;

c) Não distribuidoras de lucros: nenhum lucro gerado pode ser distribuído entre seus proprietários ou dirigentes. O que distingue essas organizações é o fato de não possuírem “fins lucrativos”, mas, sim, o destino dado ao lucro, quando existe, que deve ser dirigido à realização da missão da instituição;

d) Autônomas: possuem meios para controlar sua própria gestão, não sendo controladas por entidades externas;

e) Voluntárias: envolvem significativo grau de participação voluntária (trabalho não-remunerado). A participação de voluntários pode variar entre organizações e de acordo com a natureza da atividade por elas desenvolvida.

Esses critérios também foram referendados pelos participantes e pelas instituições latino-americanas no VI Encontro Ibero-Americano do Terceiro Setor, realizado em Barcelona em maio de 2002.

## 2.1. TERMINOLOGIA E EVOLUÇÃO DO TERCEIRO SETOR

A expressão “terceiro setor” é uma tradução do termo inglês *third sector* que, nos Estados Unidos, é usado junto com outras expressões, como “organizações sem fins lucrativos” (*nonprofit organizations*) ou “setor voluntário” (*voluntary sector*). O termo “filantropia” (*philantropy*) também aparece com certa frequência, sendo um conceito mais moderno e humanista da antiga caridade religiosa. Na Europa continental predomina a expressão “organizações não-governamentais” (NGOs, ONGs em português). Sua origem remonta ao sistema de representações da Organização das Nações Unidas, que assim denominava as organizações internacionais que, embora não representassem seus países, tinham atuação significativa para justificar sua presença oficial na ONU nas décadas de 1960 e 1970. Cresceram na Europa Ocidental ONGs destinadas a promover projetos de desenvolvimento nos países de ditos de Terceiro Mundo. Assim, as ONGs Europeias estabeleceram parcerias em vários países, levando ao surgimento de ONGs também no hemisfério sul<sup>49</sup>.

No Brasil e na América Latina também se utiliza a expressão “sociedade civil”, conceito este que ALBUQUERQUE<sup>50</sup> remete a origem ao século XVIII. Na época designava um plano intermediário entre o Estado e a natureza pré-social, e inicialmente incluía as organizações particulares que interagiam na sociedade – inclusive as empresas e seus negócios – limitadas pelos sistemas legais nacionais. A sociedade civil também pode ser entendida como um conjunto de associações e organizações livres, não pertencentes ao Estado e não econômicas, que, entretanto, têm comunicação com o campo público e com os componentes sociais.

As diferentes denominações utilizadas para o universo das organizações têm se demonstrado vagas e pouco precisas. A literatura nacional e internacional tem se esforçado na busca de definições mais precisas, contudo,

---

<sup>49</sup> ALBUQUERQUE, Antonio Carlos Carneiro de. **História e gestão das organizações**. São Paulo: Summus, 2006. p. 18.

<sup>50</sup> *Ibidem*. p. 18-19.

genericamente, agrupa nessas denominações todas as organizações privadas, sem fins lucrativos, que visam à produção de um bem coletivo<sup>51</sup>.

### 2.1.1. Conceituação jurídica

Organização Não-Governamental (ONG) não é termo definido em lei, mas uma categoria que vem sendo socialmente construída e usada para designar um conjunto de entidades com características peculiares, reconhecidas por seus agentes, pelo senso comum ou pela opinião pública. O termo *ONG* é oriundo do inglês (*Non Governamental*), tendo sido utilizado pela primeira vez em 1950 pela Organização das Nações Unidas no Conselho Econômico e Social.

O Poder Executivo brasileiro, com o objetivo de fomentar e incentivar entidades privadas sem fins lucrativos, concedeu a qualificação de Organizações Sociais às entidades que atuassem nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, meio ambiente, cultura e saúde, bem como outras áreas do Programa de Nacional de Publicização (PNP), instituído pela Lei nº 9.637/98<sup>52</sup>.

Para que uma entidade possa se qualificar como organização social, além da natureza social e coletiva de seus objetivos, bem como da finalidade não lucrativa, deverá também prever no estatuto a participação, em seu órgão de deliberação superior (denominado na lei de “Conselho de Administração”), de representantes do Poder Público e membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral (a somatória desses deve corresponder a mais de 50% dos membros do órgão). A remuneração dos conselheiros é vedada, com a ressalva de eventual ajuda de custo por reunião da qual participem. Está autorizada, no entanto, a remuneração de dirigentes, a ser estipulada no contrato de gestão. A entidade assim qualificada poderá celebrar o chamado “contrato de gestão” com o Poder Público, para melhor fomento e desenvolvimento de suas atividades. A aprovação e concessão dessa qualificação ficam a cargo do Ministério ou Órgão Supervisor ou Regulador da área de atividade correspondente à atuação da

<sup>51</sup> COELHO, Simone de Castro Tavares. *Op. cit.*, p. 58.

<sup>52</sup> Anexo I: Lei N°9.790, de 23 de março de 1999 - Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

organização social, segundo critérios de conveniência e oportunidade. As entidades que obtenham a qualificação são automaticamente consideradas como de interesse social e utilidade pública.

O advento da Lei nº 9.790/99<sup>53</sup> (conhecida como Lei do Terceiro Setor), enquadrou as organizações sem fins lucrativos, qualificando-as mais precisamente como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip). Essa qualificação, concedida pelo Poder Executivo às entidades sem fins lucrativos, estabelece a possibilidade de firmar denominados “termos de parceria” com os governos federal, estadual e municipal, bem como a possibilidade de remunerar diretores que efetivamente exerçam alguma atividade. Para obter a qualificação, as entidades devem necessariamente atuar em alguma das atividades estabelecidas na lei (por exemplo: promoção da assistência social, cultura, defesa do meio ambiente, voluntariado, combate à pobreza, promoção gratuita da saúde e educação, de direitos, cidadania, desenvolvimento de tecnologias alternativas, outras).

O novo regime jurídico das Oscip's dispensa os certificados de declaração de utilidade pública, bem como o registro e a certidão fornecidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social (Cnas), apesar de exigir a finalidade não lucrativa, entendida como a não distribuição de qualquer parcela de seu patrimônio ou de resultados eventualmente obtidos como requisito básico para a obtenção da qualificação. A concessão do título é atribuição do Ministério da Justiça, mediante requerimento feito pela entidade interessada. A lei permite que entidades privadas sem fins lucrativos que tenham outras qualificações, como utilidade pública e/ou certificado de entidade beneficente de assistência social (Cebas), possam se qualificar como Oscip's, desde que preenchidos os requisitos para tanto, e que mantenham ambos os regimes por até cinco anos contatos do início da vigência da lei.

### 2.1.2. Trajetória histórica

Para entender melhor o processo de amadurecimento do tema no Brasil, aproveita-se o quadro resumido das fases históricas da pesquisa

---

<sup>53</sup> Anexo II: Lei Nº 9.790, de 23 de março DE 1999 - Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

desenvolvida pela pesquisadora Leilah Landim, do Instituto Superior de Estudos da Religião (Iser), realizadas por CORREIA<sup>54</sup> sobre a estrutura das etapas históricas do desenvolvimento da Sociedade Civil e do surgimento do conceito de terceiro setor no Brasil. Fases:

1ª fase – Império até a Primeira República: data de 1543 a primeira entidade do país criada para atender desamparados, a Irmandade da Misericórdia, instalada na Capitania de São Vicente. O Brasil era constitucionalmente vinculado à Igreja Católica e a utilização dos recursos, principalmente os privados, passava por seu crivo. Era a época das Ordens Terceiras, das Santas Casas, das Benemerências, atuando, principalmente, nas áreas de saúde e previdência.

2ª fase – Revolução de 1930 até 1960: o país iniciou o processo de urbanização e industrialização, que passou a moldar a nova atuação da elite econômica. O Estado ficou mais poderoso, visto que era o único portador do interesse público. No Estado Novo, com o presidente Getúlio Vargas, editou-se, em 1935, a primeira lei brasileira que regulamentava as regras para a declaração de Utilidade Pública Federal. Dizia seu Art. 1º que as sociedades civis, as associações e as fundações constituídas no país deveriam ter o fim exclusivo de servir desinteressadamente à coletividade.

3ª fase – A partir de 1960, até a década de 70: o fortalecimento da sociedade civil deu-se, paradoxalmente, no bojo da resistência à ditadura militar. No momento em que o regime autoritário bloqueava a participação popular na esfera pública, microiniciativas na base da sociedade foram inventando novos espaços de liberdade e reivindicação. Inscreveram-se, nesse momento, os movimentos comunitários de apoio e ajuda mútua, voltados à defesa de direitos e à luta pela democracia.

---

<sup>54</sup> CORREIA, Fábio Cardoso. **Terceiro setor e gestão social**. Disponível em: <[www.educacaofiscal.rj.gov.br/pdf/CADERNO\\_3oSETOR](http://www.educacaofiscal.rj.gov.br/pdf/CADERNO_3oSETOR)>. Acesso em: 20 ago. 2006. p. 4.

4ª fase – A partir dos anos 70: multiplicaram-se as ONGs com o fortalecimento da sociedade civil, embrião do terceiro Setor, em oposição ao Estado autoritário. O Brasil dava início à transição de uma ditadura militar para um regime democrático. Com uma “distensão lenta, segura e gradual” (como os militares costumavam caracterizar esse processo), a sociedade brasileira começou a exercer seus direitos constitucionais, suspensos até então. Com o avanço da redemocratização e as eleições diretas para todos os níveis de governo, as organizações de cidadãos assumiram um relacionamento mais complexo com o Estado.

5ª fase – Anos 90: surgiu um novo padrão de relacionamento entre os três setores da sociedade. O Estado começou a reconhecer que as ONGs acumulavam capital de recursos, experiências e conhecimentos, sob formas inovadoras de enfrentamento das questões sociais, que as qualificavam como parceiros e interlocutores das políticas governamentais. A materialização do novo padrão surgiu com a criação do GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas, primeira entidade empresarial no Brasil a abordar essas questões. A entidade surgiu a partir de encontros e discussões travadas entre integrantes de empresas que praticavam ações nas comunidades e encontravam-se num fórum promovido pela Câmara de Comércio.

6ª fase – Século XXI: a ONU, Organização das Nações Unidas, decreta 2001 como o “Ano Internacional do Voluntário”. Acontecem, no Brasil, o Primeiro e o Segundo Fórum Social Mundial, implementadores de idéias alternativas de ação econômica e social. Promove-se o desenvolvimento social a partir do incentivo a projetos auto-sustentáveis – em oposição às tradicionais práticas de caráter assistencialista geradoras de dependência e às propostas de superação de padrões injustos de desigualdade social e econômica.

## 2.2. TERCEIRO SETOR E SOCIEDADE

O conceito de bem-estar social tornou-se uma miríade em função do comprometimento das políticas públicas com as de interesse econômico, consolidando uma concepção de que o Estado, com essas políticas, reduz drasticamente seus investimentos na área social, criando vácuos sociais, termo este empregado de forma abrangente, pois envolve tanto a questão financeira quanto a própria questão cultural.

HABERMAS<sup>55</sup> identifica essa realidade expondo que o domínio político e sua institucionalização nas formas do Estado têm como finalidade encontrar, mediante especialistas e técnicos, os meios de estabilizar o regime econômico. Isso implica numa centralização das decisões e numa comunicação de massa em que se propõe informar os cidadãos, despolitizando-os. Fica claro que a sociedade é regida e plasmada imediatamente pelas pressões dos centros corporativos e oligopolistas de poder, que agem “por baixo do pano”, segundo interesses privados e setoriais não generalizáveis e tematizáveis na esfera pública. A ausência de ampla organização autônoma da sociedade faz com que os interesses corporativos consigam prevalecer. A representação política não funciona para resolver os grandes problemas da maior parte da população. O papel dos legisladores reduz-se, para a maioria dos votantes, ao de intermediário de favores pessoais perante o Executivo.

Por meio dessa percepção, parte da população reconhece que necessita atuar no meio social, unindo-se a outras pessoas para concretizar projetos e mobilizações que causem impacto na sociedade, sobretudo amenizando o caos gerado pela exclusão reinante, em que a maioria dos brasileiros não tem acesso a serviços básicos para uma existência digna, revelando claramente o nível de comprometimento do Estado diante do poder exercido pelo mercado, que prega, acima de tudo, a constituição do Estado Mínimo.

Os diversos meios de comunicação têm insistentemente lembrado que os “cidadãos conscientes” devem ser solidários com o “próximo” para alcançarmos um país mais coeso e com “fome zero”. Há pouco tempo, a Rede Globo de Comunicações utilizava-se de seu conhecido *slogan*: *o Brasil que come*

*ajudando o Brasil que tem fome*, transmitindo a idéia de que as pessoas que possuem condições de se alimentar têm também a obrigação de dividir o que possuem, muito ou pouco. Afinal, a sociedade vive um ideal socialista ou essa vertente é direcionada apenas a uma parcela da população, servindo somente para determinados assuntos?

Ressalte-se que essa parcela representa a maioria, pois o povo é quem está sujeito às regras do contrato social. Com isso não se quer dizer que somente o povo arque com as responsabilidades sociais, visto que esta é, em primeira instância, responsabilidade do Estado, redistribuindo impostos arrecadados para suprir gastos sociais; contudo, isso não ocorre, tendo muitas vezes a sociedade que se onerar por duas vezes, por meio do pagamento de impostos e gastos voluntários (estes muitas vezes não trabalhados como ônus). Ergue-se o valor da sociedade, a idéia de que as pessoas têm obrigações em relação não apenas a si próprias mas também ao próximo e às sociedades maiores de que são parte, à iniciativa individual, em particular a destinada em prol do bem público, à idéia de que os seres humanos têm a capacidade e a obrigação de agir por autoridade própria a fim de melhorar sua vida e a dos outros, em um conjunto, para o gerenciamento do fomento para o bem-estar geral<sup>56</sup>.

A generalizada perda de confiança na capacidade de o Estado, por si só, gerar o bem-estar social, resultou numa transformação na maneira de agir e pensar as questões sociais. O caminho do desenvolvimento brasileiro tem que estar inserido numa sociedade pluralista e coesa, disposta a mobilizar-se contra a exclusão social que está na raiz da violência e da intolerância, traços nefastos de uma sociedade que promove espasmos de crescimento, sem um horizonte promissor para as gerações vindouras<sup>57</sup>.

Parece que as ações vindouras são aplicadas de forma paliativa, como que para questões tópicas emergenciais, e não como medidas preventivas que deveriam preparar o país para o “desenvolvimento social sustentado”. Essas ações induzem ao processo de desestatização de toda a economia.

<sup>55</sup> HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Edições Loyola, 2002. p. 75.

<sup>56</sup> SALOMON, Lester. Estratégia para o fortalecimento do terceiro setor. In: IOSCHPE, Evelyn (Coord.). **3º setor**: desenvolvimento social sustentado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 92.

<sup>57</sup> MARCOVITCH, Jacques. Da exclusão à coesão social: profissionalização do terceiro setor. In: IOSCHPE, Evelyn (Coord.). **3º setor**: desenvolvimento social sustentado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 121.

Vive-se um momento de ligeira melhora no tocante ao aspecto de melhora das medidas de combate à pobreza, contudo o Estado brasileiro está tão desestruturado, em tantas dimensões da organização da máquina pública, que não consegue desenvolver ações realmente promissoras, apesar da elevação do nível de bem estar-estar dos menos favorecidos. Pois enquanto se multiplicam as iniciativas de ajuda aos desprovidos mais complexa se torna a compreensão dos processos de empobrecimento, e sem essa compreensão os problemas emergenciais adotados passam a ter importância relativa<sup>58</sup>.

Buscando amenizar o quadro geral de penúria no país, a sociedade é convidada a participar de diversas ações, mas essa participação não significa abstenção do Estado em continuar realizando suas atividades, para que não haja uma crise institucional, sob pena de gerar um precedente que pode resultar na apropriação indébita do poder, como ocorreu na ditadura militar, quando o presidente Jânio Quadros não conseguiu efetivar uma ação política que pusesse fim aos planos dos militares de governar o Brasil, gerando um período delicado na história do país<sup>59</sup>.

O Estado provedor mostra sinais de limitações e as pressões políticas, regidas por um modelo de cunho neoliberal, revelam-se mais influentes e poderosas que a busca de melhorias para a realidade social de miséria humana<sup>60</sup>, ocorrendo perda progressiva de legitimação perante a sociedade e o crescimento das tendências não estatais.

Nesse cenário, têm-se, então, as entidades criadas por grupos de cidadãos dispostos a lutar por um ideal social de voluntariedade em prol daqueles menos afortunados, para a defesa de uma causa de interesse social.

---

<sup>58</sup> *Ibidem*, loc. cit.

<sup>59</sup> COTRIM, Gilberto. **História do Brasil para uma geração consciente**. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 56-57.

<sup>60</sup> MARCOVITCH. *Op. cit.*, p. 121.

BOBBIO<sup>61</sup> observa a passagem da visão do interesse individual para o coletivo, num exemplo da contextualização da proteção ao ecossistema:

“(...) ocorreu a passagem da consideração do indivíduo humano *uti singularis*, que foi o primeiro sujeito ao qual se atribuíram direitos naturais (ou morais) — em outras palavras, da "pessoa" —, para sujeitos diferentes do indivíduo, como a família, as minorias étnicas e religiosas, toda a humanidade em seu conjunto(...); e, além dos indivíduos humanos considerados singularmente ou das diversas comunidades reais ou ideais que os representam, até mesmo para sujeitos diferentes dos homens, (...). Nos movimentos ecológicos, está emergindo quase que um direito da natureza a ser respeitada ou não explorada, onde as palavras 'respeito e 'exploração' são exatamente as mesmas usadas tradicionalmente na definição e justificação dos direitos do homem”.

O terceiro setor surge como alternativa ao “mercado” e ao setor público que, diante do predomínio do sistema capitalista, acabam tendo suas ações convergindo essencialmente para o interesse econômico, mesmo se constituindo, em alguns vieses, uma contradição aos objetivos da atuação estatal na sociedade<sup>62</sup>.

O terceiro setor responde por atividades que envolvem diferentes atores: a) governantes – que contam com o apoio da sociedade civil como parceiras; b) organizações não-governamentais – que competem com as organizações públicas e privadas nas prestações destinadas ao bem-estar social; c) organizações internacionais – que apóiam políticas públicas e campanhas que mobilizam diversos segmentos da sociedade para ações específicas; d) organizações empresariais – que podem ser nacionais ou internacionais, de pequeno ou grande porte – que ao adotar política de investimentos sociais podem melhorar a imagem pública<sup>63</sup>.

A forma de atuação do terceiro setor é bem definida, evitando que se realizem atividades de única e exclusiva responsabilidade do Estado. Entre as atividades desenvolvidas pelo terceiro setor, TEODÓSIO<sup>64</sup> destaca:

<sup>61</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 8. ed. Tradução de: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 69.

<sup>62</sup> FERNANDES, Rubem César. **Privado, porém público**: o terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. p. 127.

<sup>63</sup> NAVES, Rubens. *Op. cit.*, p. 577.

<sup>64</sup> TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Souza. Pensar pelo avesso o terceiro setor: mitos, dilemas e perspectivas da ação social organizada no Brasil. In: STENGEL, M. (Org.). **Políticas públicas de apoio sócio-familiar**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2001. p. 7.

- a) controle da execução de políticas públicas/difusão de valores representada pelos movimentos que defendem os direitos humanos ou lutam contra a corrupção no cenário brasileiro;
- b) execução de políticas públicas, articulando-se com o Estado e/ou empresas privadas na realização de atividades que visem a atender as necessidades da população considerada de risco;
- c) execução autônoma de projetos sociais: as organizações que detêm maior credibilidade junto à sociedade geralmente conseguem atuar de forma autônoma na execução de seus projetos sociais, tendo acesso a fontes de recursos que garantem sua autonomia;
- d) influência nos processos decisórios do Poder Legislativo e do Poder Executivo.

O objetivo aqui é buscar uma aproximação ao conceito de terceiro setor, que surge na sociedade em meio à crise na qual a sociedade brasileira está imersa: desigualdade social, instabilidade econômica e incertezas em relação ao futuro.

Tendo em vista as inúmeras denominações que recebe, fruto da própria diversidade de organizações que o compõem e da multiplicidade de formas e áreas de atuação, pretende-se apresentar o problema da formulação de um conceito unificador para o setor.

O terceiro setor é visto como uma conjunção entre as finalidades do primeiro setor (Estado) e a aplicação do segundo (mercado), sendo, portanto, composto por organizações que visam a benefícios coletivos (embora não sejam integrantes do governo) e de natureza privada (embora não objetivem auferir lucros).

O espaço criado pelo terceiro setor configura-se, então, como aquele de iniciativas de participação cidadã. As questões que se constituem neste espaço são tipicamente extensões da esfera pública não executadas pelo Estado e caras demais para serem geridas pelo mercado.

Percebe-se um descrédito profundo a respeito do que possa fazer o Estado, e a sociedade tenta por diversos caminhos recuperar as atribuições delegadas às estruturas estatais, que não estão mais conseguindo bom desempenho.

Começa então o papel do cidadão que, sendo agente da sociedade, a organiza de modo a maximizar o trabalho voluntário em substituição aos serviços oferecidos pelo Estado por meio dos impostos arrecadados, e a transformar em doações a busca de lucro pelo mercado<sup>65</sup>.

O conjunto de movimentos sociais, instituições sem fins lucrativos e outras organizações não-governamentais, e os mecanismos de controle social gerariam uma esfera pública não-estatal em condições de concorrer com uma administração pública ineficiente, e, dentro dos pressupostos neoliberais, voltadas aos interesses de uma economia globalizada.

Historicamente, representa um posicionamento de determinadas classes sociais no país, que percebem a necessidade de realizar ações positivas como forma de tentar amenizar as desigualdades existentes, característica histórica do Brasil desde o seu descobrimento.

As desigualdades acabam refletindo-se na sociedade, causando efeitos sentidos por toda a população, como o aumento generalizado da violência e dos casos de corrupção em setores da política brasileira, o desmanche progressivo e gradual do Estado, etc.

Não há como ignorar que o processo de exclusão social no Brasil vem atingindo níveis cada vez mais crescentes, evidenciando a necessidade de uma atuação mais ativa da sociedade civil no intuito de amenizar os efeitos provocados por essa situação, que tende a se refletir nos índices de qualidade de vida dos brasileiros, em especial, nas grandes cidades.

MARCOVITCH<sup>66</sup> reconhece que apenas com um posicionamento mais efetivo por parte da sociedade brasileira tal cenário poderá ser modificado. Permanecendo essa situação, ocorrerá um acirramento da convulsão social já existente, colocando em risco a própria coesão da sociedade, que, numa abordagem abrangente, implica enfrentar, simultaneamente, necessidades materiais e não-materiais, tendo por instrumentos-chave das políticas sociais o mercado e os direitos à cidadania e à estruturação da sociedade civil. A cidadania inclui direitos, responsabilidades civis e políticas, como direito à educação, enfim, direitos que assegurem a realização de cada indivíduo como cidadão, membro ativo de uma

---

<sup>65</sup> GRAU, Nuria Cunill. **O público não estatal e a reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 46.

estrutura social, cabendo a essa estrutura social organizar-se e assumir iniciativas de interesse para o bem-estar coletivo.

Aos poucos a atuação do terceiro setor vai ganhando relevância. Esse setor inclui as instituições filantrópicas, organizações para garantir os direitos de toda uma comunidade ou de grupos específicos, como mulheres, negros, meninos de rua, etc., enfim, engloba uma multiplicidade de organizações com atividades voltadas à inclusão social.

Concebe-se o terceiro setor como a ruptura da dicotomia entre público e privado, pois o Estado já não é exclusivamente responsável pelas causas públicas e o privado, dentro do terceiro setor, não tem como meta principal o lucro e se volta às questões sociais numa tentativa de alcançar a equidade social com a diminuição da pobreza e das desigualdades<sup>67</sup>.

As organizações do terceiro setor não integram o aparelho governamental, não distribuem lucros aos acionistas ou investidores, se autogerenciam e têm alto grau de autonomia interna, e envolvem nível significativo de participação voluntária<sup>68</sup>. Representam um posicionamento de cidadãos engajados ou comprometidos com uma causa que reverte em ganhos sociais significativos para aos beneficiados por essa ação.

É a possibilidade de uma terceira via entre o público e o privado, com uma nova proposta nas relações entre os diversos agentes que regulam as ações do governo e a sociedade, que vem cobrir o vácuo criado pela não atuação, ou pela ação ineficiente, do Estado.

Ao lado do primeiro e do segundo setor, as instituições assistenciais e as organizações não-governamentais e não lucrativas estão sendo inseridas no chamado terceiro setor, espaço organizado, independente, que mobiliza ações voluntárias, num âmbito não-governamental, e que se configura como aquele de iniciativas de participação cidadã<sup>69</sup>. Nele, indivíduos e instituições particulares exercem sua cidadania de forma direta e autônoma.

---

<sup>66</sup> MARCOVITCH, *Op. cit.*, p. 124.

<sup>67</sup> CARDOSO, Ruth. Fortalecimento da sociedade civil. In: IOSCHPE, Evelyn (Coord.). **3º setor**: desenvolvimento social sustentado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 8.

<sup>68</sup> SALOMON, Lester. *Op. cit.*, p. 93.

<sup>69</sup> FERNANDES, Rubem César. *Op. cit.*, p. 19.

Existe uma rede de inter-relações entre o Estado, a iniciativa privada e o terceiro setor (sociedade civil), que torna possível a este realizar ações relevantes para a sociedade, contribuindo para que parte da massa excluída do país consiga ao menos amenizar sua situação<sup>70</sup>. Isso ocorre, por exemplo, nos projetos educativos realizados por ONGs que trabalham com educação solidária, por meio de contribuições da iniciativa privada, investindo na alfabetização de jovens e adultos.

Os conceitos associados ao terceiro setor são amplos em virtude da diversidade de organizações que o compõem e da multiplicidade de formas e áreas de atuação. Neste momento, é importante buscar uma definição sobre o termo que imprime emergência e mudança no modo de agir e pensar as relações entre Estado, mercado e sociedade. Entende-se o terceiro setor com uma variedade de organizações que vão desde entidades sem fins lucrativos, instituições filantrópicas, fundações, projetos sociais ligados às empresas, entre outras, tendo como destaque as organizações não-governamentais que atuam nas questões sociais.

Cabe ressaltar que dentro da esfera do terceiro setor encontram-se tanto organizações formalizadas juridicamente quanto informais; organizações estruturadas e não estruturadas; organizações de grande, médio e pequeno porte; organizações transnacionais e locais; organizações atreladas ao Estado ou às grandes empresas para o fornecimento dos recursos; e organizações sem fontes de financiamentos. Muitas entidades assistenciais trabalham informalmente em organizações comunitárias, com inegável eficácia, mas escassa visibilidade<sup>71</sup>.

A execução autônoma de projetos sociais é a forma de atuação mais difícil, pois as organizações do terceiro setor enfrentam muitas dificuldades em obter recursos. Dentre as variadas formas para a captação de recursos, a comercialização de produtos ligados à causa social e as doações são formas frequentemente utilizadas.

Parece haver consenso de que esperar pelo governo, por intermédio dos impostos pagos, já não é suficiente. A sociedade civil se vê então às voltas com a obrigação do enfrentamento das dificuldades sociais, pois supõe que o Estado não terá condições de subsidiar todas as atividades de cunho social, ou mesmo, não se

---

<sup>70</sup> TEODÓSIO, Armino dos Santos de Souza. *Op. cit.*, p. 17.

<sup>71</sup> FERNANDES. Rubem César. *Op. cit.*, p. 12.

disporá a fazê-lo. A sociedade, entretanto, só pode executá-las se contar com doações feitas por terceiros<sup>72</sup>.

Entende-se que o terceiro setor é o espaço de novos modos de pensar e agir sobre a realidade social e também como uma esfera pública não estatal e de iniciativas privadas de sentimento público<sup>73</sup>.

Dentro do quadro político e econômico atual da realidade brasileira, a solidariedade social parece ser a força motora para a expansão do terceiro setor, no sentido de conter a pobreza e a exclusão social tão presentes no país<sup>74</sup>.

O ponto comum entre as diversas organizações que compõem o terceiro setor parece ser a ausência de lucro como finalidade central, a descentralização governamental e o fato de proporcionar benefícios a toda a comunidade ou a grupos específicos. Nele as organizações são direcionadas individualmente aos diversos segmentos sociais.

Com o surgimento do terceiro setor, reverte-se a tendência de tratar a responsabilidade pública como exclusiva do Estado, tornando-se esta fragmentada, pois surgem novos atores no cenário social, além dos tradicionais, voltados a essas questões. Pode ser entendido também como “aquilo que é público, porém privado, ou então, aquilo que é privado, porém público”<sup>75</sup>.

Essa expressão demonstra que o terceiro setor assume a responsabilidade do Estado na medida em que, mesmo sendo um espaço privado, atua no espaço público não preenchido pelo Estado e diferencia-se do governo por ser uma iniciativa da sociedade.

De outro modo, também não equivale à iniciativa privada, pois tem como foco o benefício social e não o lucro. Resolver as desigualdades sociais no Brasil deixou de ser responsabilidade exclusiva do Estado.

Ao longo das últimas décadas, a política social brasileira passou por importantes transformações que levaram à adoção de novas estratégias, à ampliação da quantidade de programas sociais e a uma maior preocupação de todos os setores da sociedade com o combate à pobreza e à exclusão social.

---

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>73</sup> CARDOSO, Ruth. *Op. cit.*, p. 8.

<sup>74</sup> IOSCHPE, Evelyn (Coord.). **3º setor**: desenvolvimento social sustentado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. II.

<sup>75</sup> FERNANDES, Rubem César. *Op. cit.*, p. 12.

O país conta com grande quantidade de programas sociais descentralizados, o que caracteriza o perfil de nossa política social atual, com exceção talvez do combate a fome, em favor do qual o governo em exercício procura direcionar esforços, embora conte com estruturas de projetos descentralizados. Apesar das mudanças por que passou a política social brasileira, estas ainda não foram suficientes para alcançar reduções significativas no grau de desigualdade existente no país e no quadro de exclusão social, mesmo com os saltos qualitativos de melhoria nos últimos levantamentos estatísticos oficiais. Um dos aspectos mais marcantes da sociedade brasileira é a combinação de elevados índices de pobreza e altíssima desigualdade social.

As organizações que compõem o terceiro setor não são, evidentemente, novas e remontam ao tempo das tradicionais Santas Casas de Misericórdia, que já atuavam de forma filantrópica em auxílio aos menos afortunados e na tentativa de amenizar os efeitos da pobreza e exclusão social. As organizações representativas do terceiro setor mais recentes são as não-governamentais, resultantes e/ou ligadas aos movimentos sociais que emergiram a partir dos anos 1970.

As organizações, que embasam o objeto deste trabalho são aquelas constituídas a partir da década de 1990, que têm como características serem não-governamentais, não burocráticas e não lucrativas, e que se inserem nas estratégias neoliberais que desobrigam ou diminuem a atuação do Estado na área social, chamando para a sociedade civil a responsabilidade para a resolução dos problemas sociais.

O terceiro setor implica em atribuir à sociedade uma responsabilidade na satisfação de necessidades coletivas, mostrando que também nesse campo o Estado e o mercado não são as únicas opções válidas.

### 2.3. FUTURO DO TERCEIRO SETOR

Se o Estado está em transformação, a sociedade também passa por transformações, pois precisa se readequar ao novo posicionamento desse Estado. Acontece, então, a negociação de um novo contrato social, com novos regulamentos e interesses, para atender à ideologia neoliberal, contudo, procurando sempre promover o bem comum<sup>76</sup>.

As transformações ocorridas representaram a fragmentação das questões sociais, com ampla participação da sociedade civil nos setores em que o Estado deixa de atuar, dentro de uma perspectiva de desenvolvimento e de fortalecimento dos mecanismos democráticos, mas também com o intuito de garantir a execução eficiente de programas sociais no contexto de políticas de ajuste estrutural e da concepção da liberalização do Estado<sup>77</sup>.

A intervenção privada sem fins lucrativos, com a consciência solidária, cresceu e ganhou visibilidade, vindo a complementar a ação do Estado no setor social como medida para conter o acirramento da pobreza e da exclusão social que se torna um problema estrutural<sup>78</sup>.

O surgimento desses novos atores sociais traz impresso um maior questionamento sobre o papel do Estado como o principal indutor de políticas públicas. Qual será o novo papel do Estado frente à crise da representatividade do poder estatal nessa nova conjuntura?

O terceiro setor, em função de sua inserção na sociedade, bem como nos resultados que vem produzindo, sobretudo na realização de serviços de relevância social, pode ocupar papel mais ativo no campo político, efetivando ações que possibilitem o redimensionamento desse setor, visando a encampar um significado social essencial para a redução das desigualdades sociais<sup>79</sup>.

A tendência é surgirem novas formas de organização, com a participação da sociedade civil na gestão pública no Brasil, que introduz uma

<sup>76</sup> BELLAMY, Richard. *Op. cit.*, p. 40.

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 55.

<sup>78</sup> PIVA, Horácio. *Op. cit.*, s/p.

<sup>79</sup> THOMPSON, Andrés A. Do compromisso à eficiência: os caminhos do terceiro setor na América Latina. In: IOSCHPE, Evelyn (Coord.). **3º setor** : desenvolvimento social sustentado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 122.

mudança qualitativa na medida em que incorpora outros níveis de poder além do Estado. Isso pode se configurar como ato de auto-desenvolvimento, que pode ser alcançado numa sociedade participativa que contribui para a formação de uma cidadania qualificada que se integra ao terceiro setor. É na esfera privada da sociedade que se tornou publicamente relevante a relação moderna entre as esferas pública e privada mediante a formação social<sup>80</sup>.

O terceiro setor surge, então, como portador de uma nova ordem e uma nova promessa de renovação do espaço público, com resgate da solidariedade e da cidadania<sup>81</sup>, atribuindo caráter humanitário ao capitalismo, contudo com proximidades muito claras entre essas esferas<sup>82</sup>.

A atuação no campo político, por exemplo, visará a conquistar e manter garantias e direitos fundamentais dos cidadãos, contrapondo-se ao Estado quando este deixar de cumprir suas funções sociais.

Esse posicionamento torna-se fundamental para recuperar a condição de cidadania dos excluídos, evitando que as ações do terceiro setor sejam concentradas apenas no aspecto de atendimento às necessidades imediatas e pontuais. Os direitos da cidadania são essenciais para a própria existência do terceiro setor, pois sem eles não se sustenta a autonomia das organizações não-governamentais<sup>83</sup>.

A sociedade brasileira necessita passar por um processo de educação política, em virtude de a democracia, de maneira geral, não estar devidamente fundamentada no país, principalmente no que se refere à condição de cidadania que, muitas vezes, é aviltada sobretudo na própria omissão do Estado na realização de suas funções.

A ausência de uma vida pública apresentada claramente à sociedade proporcionou ao Estado, dentro da concepção política dominante, afastar-se de seus objetivos sociais para preocupar-se fundamentalmente com as questões econômicas relativas ao mercado financeiro<sup>84</sup>, comprometendo a própria condição

---

<sup>80</sup> HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. p. 169-170.

<sup>81</sup> FERNANDES, Rubem César. *Op. cit.*, p. 19-20.

<sup>82</sup> HABERMAS, Jürgen. *Op. cit.*, p. 178-179.

<sup>83</sup> FERNANDES, Rubem César. *Op. cit.*, p. 122.

<sup>84</sup> SENNET, Richard. **O declínio do homem público**: as tiranias da intimidade. Tradução de: Lygia Araújo Watanabe. São Paulo: Cia. das Letras, 1988. p. 45.

de o Estado intervir com maior vigor nas estruturas do mercado, visando a tornar parte dos lucros auferidos em recursos para investimento no setor produtivo, que gera empregos e proporciona a inclusão e o resgate da população ao mercado de trabalho, garantido recursos mínimos para sua subsistência.

O terceiro setor vai direcionando suas ações ao identificar que apenas amenizar os problemas sociais surgidos continuamente no país representa protelar mudanças significativas que se fazem necessárias, sobretudo no campo político que, historicamente, no Brasil, sempre defendeu os interesses das classes dominantes, deixando de lado as necessidades da maioria da população.

A recuperação da condição da cidadania representa um passo importante para o redimensionamento da própria sociedade brasileira, que passa a atuar com maior vigor na fiscalização das ações dos agentes públicos, os quais, por falta desse acompanhamento, acabam valorizando interesses particulares em detrimento dos interesses públicos.

Um dos sintomas das novas percepções que vão sendo assimiladas pela sociedade remete às relações entre administração pública e sociedade<sup>85</sup>, onde a atividade cidadã é fundamental para a mudança da mentalidade política reinante, fazendo com que os políticos, sobretudo os que administram o Estado, mantenham uma postura transparente, administrando com maior comprometimento o aparato estatal, visando a garantir o bem-estar social, principal função dessa instituição.

A atuação política representa um avanço na luta pelos direitos sociais, econômicos, e pela diversidade cultural, por meio da defesa democrática dos interesses das comunidades político-culturais e mesmo das minorias culturais, que é um dos meios mais eficazes de desenvolver a consciência da cidadania e facilitar a organização da sociedade civil<sup>86</sup>.

Essa atuação representa grande desafio, pois a sociedade brasileira não consegue evoluir significativamente no setor político. Somente agora, diante dos resultados negativos que a ação política dos governantes acarretou historicamente, é que começa a haver um movimento buscando redefinir o papel da política no Estado brasileiro.

---

<sup>85</sup> GRAU, Nuria Cunill. *Op. cit.*, p. 123.

<sup>86</sup> ROSSIAUD, Jean; SCHERER-WARREN, Ilse. *Op. cit.*, p. 181.

Considerando esse processo de revisão política, que se constitui aspecto historicamente essencial para redimensionar a atuação do Estado, o terceiro setor terá que superar desafios, os quais, segundo TORO<sup>87</sup>, baseiam-se nas seguintes premissas:

a) *Visão-missão do terceiro setor em sociedades de baixa participação: contribuir para a construção do projeto de nação.*

A sociedade só se converte em nação quando a população consegue atuar ativamente na construção de sua história, revelando que, no caso brasileiro, ainda não houve iniciativa popular que pudesse caracterizar um posicionamento visando a constituir novas bases na relação entre os cidadãos e o Estado.

O terceiro setor necessita encontrar um ponto orientador ao conjunto das múltiplas ações institucionais que executa, considerando desde processos de auto-desenvolvimento, por meio das formas associativas de base, como as organizações comunitárias, até as ações de acompanhamento e serviços, como as atividades de assistência. Esse ponto deve ser a construção da democracia, a produtividade e a luta contra a pobreza, constituindo-se num projeto da nação, fornecendo sentido às políticas estratégicas do terceiro setor, em função de estar atuando juntamente com a população que, conforme for sendo educada, tanto no sentido intelectual como no sentido político, pode reunir condições para modificar essa realidade.

É fundamental que haja a noção de que a democracia é um processo em constante construção, principalmente quando um país, como ocorre no Brasil, a conquistou há pouco tempo. O processo de democratização não é linear, e desigual no seu ritmo, nos seus efeitos sobre as diferentes áreas da vida social e política, combinando avanços, estagnação e até mesmo retrocessos. Esse entendimento permite a compreensão da complexa dinâmica que apresenta a construção da democracia como um processo multifacetado que resulta da disputa entre distintos projetos políticos, trazendo algumas transformações importantes na

---

<sup>87</sup> TORO, José Bernardo. *Op. cit.*, p. 35-39.

forma de atuação da sociedade civil, como, por exemplo, a crescente importância das organizações do terceiro setor que podem ser analisadas nessa perspectiva<sup>88</sup>.

Com uma atuação politizada, no sentido de estimular o surgimento da consciência crítica na população assistida, o terceiro setor contribuirá para que haja uma evolução na relação entre a sociedade e o Estado, com o intuito de tornar as políticas menos comprometidas com o setor econômico e direcionadas, acima de tudo, para garantir as condições sociais mínimas de bem-estar a todos, aspecto que, na atualidade, constitui-se quase uma quimera.

*b) É função do terceiro setor, nos países de baixa participação, contribuir par a formação e o fortalecimento do comportamento cidadão e da cultura democrática.*

Essa premissa passa a ser atendida de imediato quando o enfoque das ações do terceiro setor contempla o desenvolvimento da consciência política da população assistida, buscando modificar modos de pensar e atuar em sociedade.

A intervenção, se é assistencialista, cria dependência; se é autoritária, cria baixa estima; se é clientelista, cria uma cultura de adesão; se é democrática, cria a cidadania e autonomia. É função do terceiro setor, no seu conjunto, construir formas de intervenção social democráticas, que convertam os atores sociais em sujeitos sociais – cidadãos<sup>89</sup>.

O terceiro setor, por estar em contato com a população, tem condições de realizar um trabalho diferenciado, desenvolvendo concepções de cidadania junto à população atendida, evitando realizar atendimento específico ou imediato, para constituir uma ação mais ampla, que resulte na formação política dessas pessoas.

A democracia estabelecida há quase 20 anos no país só se concretizará quando a participação popular ocorrer de forma ativa, se o Estado preservar os interesses da coletividade, incluindo a própria questão econômica, que é importante, sem, contudo, se sobrepor, em qualquer tempo, à realização da função social. Na atualidade, investimentos realizados no país são em boa parte meramente

---

<sup>88</sup> DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 10.

especulativos: o investidor estrangeiro encontra altas taxas de juros para aplicar seu capital e, quando mais lhe convêm, retira esses recursos, sem contribuir de alguma forma com o Brasil.

Essa ciranda financeira tornou a economia brasileira extremamente frágil, pois sempre sucumbe aos “humores” do cenário internacional, quando aumenta a taxa de juros dos Estados Unidos da América, ou mesmo quando o preço do petróleo sofre alta, não conseguindo o Brasil, com isso, autonomia, ou mesmo atrair recursos para a concretização de projetos sociais. A subordinação da vida social à econômica está, desde a década de 1990, no discurso da imprensa em conjunto com o governo e o empresariado<sup>90</sup>.

O terceiro setor representa uma iniciativa nova na sociedade, procurando romper com o comodismo que sempre imperou no país, fazendo com que cidadãos conscientes busquem constituir ações que resultem numa sociedade menos fragmentada e mais solidária. Essa atitude é essencialmente política, por isso deve estabelecer, de forma conjunta, além de uma assistência material, uma assistência formal, que se baseie na identificação do valor da cidadania diante do Estado, para que as pessoas procurem resgatar sua própria dignidade e sua condição de cidadãos que, mesmo diante de sua situação precária, nunca deixaram de existir.

TORO<sup>91</sup> apresenta ainda outros dois desafios que o terceiro setor deve enfrentar: 1) contribuir para a reinstitucionalização do âmbito público a fim de aumentar a igualdade e fortalecer a governabilidade; 2) criar condições para tornar possível a democracia cultural que, na realidade, complementa o desafio maior de desenvolver a consciência política de uma população que, na sua grande maioria, não consegue perceber a relevância dessa postura para a constituição de uma sociedade efetivamente democrática.

Não basta o terceiro setor realizar ações emergenciais. É fundamental que sua atuação contemple o desenvolvimento de uma consciência política da população a que assiste emergencialmente, para quebrar esse círculo de alienação política que, historicamente, marca a sociedade brasileira, e para que haja

---

<sup>89</sup> TORO, José Bernardo. *Op. cit.*, p. 36.

<sup>90</sup> RIBEIRO, Renato Janine. **A sociedade contra o social: o alto custo da vida pública no Brasil**. São Paulo: Cia. das Letras, 2000. p. 24.

<sup>91</sup> TORO, José Bernardo. *Op. cit.*, p. 38.

um novo posicionamento em relação ao Estado, que não pode sentir-se alheio aos anseios sociais em função de ter como principal preocupação o aspecto econômico, mesmo sendo extremamente necessária a estabilidade econômica para o desenvolvimento do país. Não deve esse fator isolado, portanto, determinar o não investimento no social.

---

## 2.4 EXEMPLO DE ATUAÇÃO DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL: REALIDADE DE UMA ORGANIZAÇÃO DE CUNHO SOCIAL

A ONG Transparência Brasil<sup>92</sup> é uma organização do terceiro setor que se destaca no país, em razão de sua atuação no setor político, procurando estimular a conscientização política do cidadão brasileiro. É associada à “Transparency International” (TI), organização mundial dedicada exclusivamente ao combate à corrupção.

É uma organização sem fins econômicos e lucrativos, destinada a promover a defesa do interesse público, contribuindo para o aperfeiçoamento das instituições e do processo democrático no Brasil. Foi fundada em 2000, por um grupo de cidadãos e organizações não-governamentais comprometidos com a causa do combate à corrupção.

Representa, assim, um avanço nas discussões políticas no Brasil, possibilitando a concretização dos ideais democráticos, sobretudo no que se refere à atuação dos políticos, que não podem mais utilizar os recursos públicos para outros fins que não o bem-estar coletivo.

Entre as principais ações que desenvolve, destacam-se:

- observar princípios legais, impessoais, da moral e da eficiência para desenvolver atividades sem conotação política ou partidária;
- articular e mobilizar, em termos de parceria e intercâmbio, ONG's, universidades, poder público e outras entidades, facilitando a atuação desses órgãos da sociedade civil nos âmbitos nacional e internacional;
- participar da criação e atuação de entidades locais e internacionais, com o objetivo de combater a corrupção;
- apoiar reformas institucionais e a conscientização pública;
- estimular estudos e trabalhos para implementação de políticas públicas;
- instituir banco de dados sobre o controle à corrupção, com acesso a toda a sociedade;
- manter cadastro de ONG's qualificadas que queiram atuar como parceiras;

---

<sup>92</sup> ONG Transparência Brasil. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/index.html>>. Acesso em: jul. 2004 e out. 2006. s/p.

- divulgar dados sobre a corrupção nas diversas esferas: governo e setor privado;
- propor medidas à defesa do interesse público.

A ONG Transparência Brasil, especificamente, trabalha com a finalidade de proporcionar educação e esclarecimento à sociedade, para o alcance de uma democracia justa e construída com transparência, na qual o combate à corrupção aconteça efetivamente, com o enfrentamento das causas e o aperfeiçoamento das instituições e dos mecanismos de controle, num engajamento entre indivíduos, sociedade organizada e governo.

Considerando a evolução democrática ocorrida há aproximadamente duas décadas, a ONG Transparência Brasil apresenta, acima de tudo, a possibilidade de os cidadãos brasileiros redefinirem a forma com que a política é desenvolvida no país, indicando a possibilidade de um relacionamento mais incisivo entre a sociedade civil e o Estado.

Nesse aspecto, o processo representa indícios de maturação na democracia no país, pois, de um lado, após o restabelecimento da democracia, consolidou-se o processo de criação e consolidação de espaços de interlocução entre o Estado e a sociedade civil, tais como a criação de conselhos gestores de políticas públicas nos vários níveis de governo, novas formas de discussão e aprovação de orçamentos, com representatividade de diversos segmentos da sociedade na aprovação e consolidação de projetos com o Estado. Esses espaços, mesmo com muitas dificuldades, foram incorporados, de alguma forma, nas políticas governamentais, especialmente no plano municipal, como forma de abertura por parte de alguns governos à construção de uma gestão pública mais democrática e efetiva<sup>93</sup>.

A atuação da ONG procura evidenciar que as ações dos políticos devem ser fiscalizadas pela sociedade, para que não se deturpe o sentido de representatividade do povo exercida pelos eleitos. Sem uma cobrança efetiva, alguns políticos podem utilizar sua condição privilegiada para fazer valer interesses próprios ou de segmentos por eles “representados” em detrimento das reais

---

<sup>93</sup> TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. A atuação das organizações não-governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 107.

necessidades da população, colocando em risco a própria atuação estatal, que está atrelada administrativamente aos desígnios dos representantes eleitos pelo povo.

Assim, de acordo com os idealizadores e fundadores da organização, essa área de atuação era e é considerada uma necessidade, tendo em vista as características de um país continental, com população significativa e economia fragilizada e em transição.

O tema corrupção tem alcançado amplo destaque nas diversas agendas internacionais, especialmente na nacional, bem como a necessidade de combatê-la.

De acordo com a ONG Transparência Brasil, “corrupção é o abuso de uma função pública para fins privados, acarretando prejuízo para variados setores que não alcançam o objetivo esperado, pois têm seu instrumento de ação dilacerado por agentes que, contrários ao beneficiamento do coletivo, usam-no para o benefício individual ou de grupos restritos”<sup>94</sup>.

A importância de organizações que defendem direitos humanos ou lutam contra a corrupção está associada ao objetivo de exigir do governo, das empresas e mesmo da sociedade as posturas propostas, inicialmente negociadas entre eles, o cumprimento das leis e a adoção de posições condizentes com visões mais avançadas de convivência social. “O papel das chamadas ‘novas tecnologias informacionais’ nas democracias contemporâneas tem sido alvo de intenso debate, quebrando a visão inicial da relação direta entre maior difusão de microeletrônica na gestão governamental e maior transparência do governo, cidadania e participação popular”<sup>95</sup>.

Nesse contexto, o terceiro setor busca, dentro da política, uma dimensão atrelada aos princípios que devem nortear a atuação social do Estado: a busca do bem-estar coletivo. A corrupção representa sério desvio dessa função, em virtude de comprometer, muitas vezes, recursos que deveriam ser alocados em obras e atividades destinadas a atender à população, comprometendo ainda mais a qualidade do atendimento estatal em todas as suas esferas.

---

<sup>94</sup> ONG Transparência Brasil. Corrupção, prevenção e controle. Disponível em: <<http://transparencia.org.br/index/html>>. Acesso em: jun. 2004. s/p.

<sup>95</sup> TEODÓSIO, Armino dos Santos de Souza. *Op. cit.*, s/p.

A atuação da ONG, nesse cenário, é de extrema importância, por evidenciar casos de corrupção que não estão atrelados apenas à esfera política, mas também a outros setores essenciais ao país, como a justiça, possibilitando à sociedade, além do conhecimento sobre essa situação, ter condições de intervir, principalmente por ser um direito seu como cidadão brasileiro, como eleitor, de questionar as ações do candidato escolhido e, em situações mais drásticas, exigir seu afastamento, ainda que essa medida se revele quase utópica, em virtude da própria constituição do sistema político nacional.

A atuação da ONG demonstra que se passa a ter uma reação, ainda que de uma parcela mínima da sociedade brasileira, em relação aos dados disponibilizados pela instituição, como a pontuação dos níveis de corrupção realizados pela Organização das Nações Unidas (ONU), posicionando o Brasil como um dos países mais corruptos da América do Sul, criando condições de cobrar de seus representantes medidas que venham a minimizar essa situação.

### 3 RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL

Contemporaneamente, as empresas passaram por diversas mudanças, como a necessidade de passar a gerir as atividades das organizações, administrando o 'capital' por intermédio de pessoas, e não as pessoas por intermédio do 'capital', o que gerou humanização no ambiente corporativo. As organizações passaram a assimilar novas práticas, ainda voltadas para metas e resultados, porém sob novo ponto de vista: o da transformação social. A preocupação com valores, meio ambiente, ética, geração de emprego e renda e desenvolvimento sustentável fizeram com que as empresas trabalhassem de forma sistemática as questões sociais, em consonância com o planejamento e as estratégias adotadas de sustentabilidade dos negócios e da sociedade<sup>96</sup>.

A partir dessa nova postura adotada pelas organizações, surgiu a responsabilidade social corporativa como solução para questões relacionadas a empresas e comunidade, o que, além de despertar a consciência social, impulsiona as estratégias nos negócios, incluindo a tangibilidade e o fortalecimento da marca.

A responsabilidade social das empresas diz respeito a uma nova forma de gestão corporativa que, paulatinamente, ganha visibilidade em nosso país<sup>97</sup>.

O conceito de "responsabilidade social" para organizações privadas socialmente responsáveis "refere-se a estratégias de sustentabilidade a longo prazo das empresas que, em sua lógica de desempenho e lucro, passam a contemplar a preocupação com os efeitos sociais e/ou ambientais de suas atividades, com o objetivo de contribuir para o bem comum e para a melhora da qualidade de vida das comunidades."<sup>98</sup>

Em 1996, a criação do GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas, com a finalidade de sensibilizar e conscientizar os empresários quanto à

<sup>96</sup> OLIVEIRA, Franciara Maria. **Estratégias de responsabilidade social corporativa**: um estudo sobre os 231 casos concretos do Instituto Ethos. Monografia disponível em: <<http://www.uniethos.org.br/DesktopDefault.aspx?TabID=4159&Alias=Uniethos&Lang=pt-BR>>. Acesso em: 5 nov. 2006.

<sup>97</sup> BARBOSA, Maria Nazaré Lins. Voluntariado Empresarial: aspectos jurídicos. **Revista Integração**, ano VII, n. 10, 2005. Disponível em: <<http://integracao.fgvsp.br/ano8/10/administrando.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2006.

<sup>98</sup> CAMARGO, Mariângela Franco, *et. al.* **Gestão do terceiro setor no Brasil**. São Paulo: Futura, 2001. p. 92.

responsabilidade das empresas – teve importante papel na consolidação dessa tendência.

A análise das concepções de responsabilidade social das empresas advindas dos diferentes setores da sociedade evidencia as seguintes características, segundo BESSA<sup>99</sup>:

- a) as empresas são co-responsáveis em relação ao desenvolvimento social e ambiental;
- b) há uma demanda por atuação ética e que leve em conta as necessidades dos diferentes grupos que são por ela afetados;
- c) as empresas devem administrar os impactos que causam;
- d) todos esses aspectos são obrigações da empresa, devendo, portanto, ser considerados nos processos decisórios e incorporados à sua gestão estratégica.

A autora traz, para melhor compreensão das idéias apresentadas, a necessidade da diferenciação da “responsabilidade social das empresas” em relação à “filantropia empresarial”<sup>100</sup>. A filantropia foge ao objeto da empresa (fins da atividade empresarial e de seus acionistas), inserindo-se na idéia de humanitarismo, de voluntariedade. Já a responsabilidade social da empresa associa-se diretamente às atividades inerentes ao negócio, diz respeito ao agir em conformidade com o direito, associando a liberdade da “livre iniciativa” à responsabilidade social, como face da mesma moeda, não querendo dizer que quando a empresa vai além das responsabilidades legais está praticando filantropia<sup>101</sup>.

PAOLI<sup>102</sup> explicita esse enfoque da seguinte maneira:

“... algumas dimensões da filantropia empresarial podem indicar a sua instrumentalidade como parte do controle do espaço mercantil e social, que opera juntamente com os signos valorativos da ética da doação. Em primeiro lugar, ..., aparece o predomínio dos procedimentos de gestão mercantil no espaço da filantropia, que fornece um argumento de legitimidade tanto mais forte quanto mais a base de generosidade for organizada como empresa. É ilustrativo acompanhar a evolução dos nomes e objetivos dados ao ato de

<sup>99</sup> BESSA, Fabiane Lopes Bueno Netto. **Responsabilidade social das empresas: práticas sociais e regulação jurídica**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006. p. 139-140.

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 140.

<sup>101</sup> *Ibidem*, p. 141.

<sup>102</sup> PAOLI, Maria Célia. *Op. cit.*, p. 394.

doação empresarial: da 'filantropia' à 'responsabilidade', e desta ao 'investimento social', foi ficando cada vez mais central às empresas responsáveis a discussão dos temas da rentabilidade (mercantil e social) em sua discussão interna, pois a atuação social tornou-se o que se chama, na linguagem do mercado, 'um diferencial de competitividade'. ... 'No ano passado a maioria das pessoas associava responsabilidade social à filantropia. Hoje, nota-se que a discussão está muito mais voltada para a ação social como uma oportunidade de negócio do que uma mera atitude filantrópica'.

Para CAMARGO<sup>103</sup>:

"... as ações empresariais na área social oferecem retornos tangíveis e intangíveis, sob a forma de fatores que agregam valor, reduzem custos e trazem o aumento da competitividade. Entre esses fatores destacam-se: melhoria de imagem corporativa; criação de ambientes endógenos e exógenos mais favoráveis; redução do absenteísmo e elevação da auto-estima dos empregados; estímulos para a melhora dos processos de produção; incremento da demanda de produtos, serviços e marcas; ganho de participação de mercado; redução das instabilidades política, social e institucional locais. ...".

O Instituto Ethos de Responsabilidade Social<sup>104</sup> – organização sem fins lucrativos criada para promover a responsabilidade social das empresas – é outro exemplo de institucionalização dessa idéia. Já existem, até mesmo, análises de mercado sobre o investimento social mais adequado (identificar o perfil do investimento social adequado para cada empresa). O Instituto criou, em maio de 2000, uma ferramenta denominada "indicadores Ethos de responsabilidade empresarial", dentre os quais se destacam: valores e transparência; governo e sociedade, público interno, meio ambiente, fornecedores, consumidores e comunidade<sup>105</sup>. Em razão do aumento significativo do acesso à comunicação e ao conhecimento por diversos meios, a apresentação desses indicadores faz com que, no contexto contemporâneo, a empresa que deseje sua sustentabilidade a longo prazo precise ter competência para ser uma excelente gestora de redes de relacionamentos entre diversos grupos de atores sociais, (demandantes de seus produtos, fornecedores, trabalhadores, gestores, acionistas, agentes financeiros,

<sup>103</sup> CAMARGO, Mariângela Franco. *et. al. Op. cit.*, p. 94.

<sup>104</sup> Disponível em: <<http://www.ethos.org.br>>. Acesso em: 05/10/2006.

<sup>105</sup> São 35 itens que funcionam como um questionário a ser preenchido pela própria empresa. Esses dados servirão como ferramenta de gestão para as empresas, indicando a situação em que se encontram em suas responsabilidades perante a comunidade e o que precisam fazer para se tornarem organizações socialmente responsáveis.

governo, comunidade local, ecossistema afetado pela sua operação, academia – ciência e tecnologia – e, certamente, todos eles, enquanto famílias e indivíduos)<sup>106</sup>.

---

<sup>106</sup> ASHLEY. Patrícia Almeida. Responsabilidade social das empresas: contribuição das universidades. In: ASHLEY. Patrícia Almeida, *et. al.*. **A consistência entre discurso e prática**. São Paulo: Petrópolis, 2002. p. 11.

### 3.1 RESPONSABILIDADE DO SETOR PÚBLICO SOBRE OS FATORES QUE IMPULSIONAM A RESPONSABILIDADE SOCIAL DA EMPRESA

As organizações governamentais que constituem o primeiro setor são constituídas de órgãos da administração direta (federal, estadual e municipal); órgãos da administração indireta; empresas públicas; sociedades de economia mista; autarquias e estatais afins.

Em razão da alta complexidade que envolve as questões relacionadas aos governos em suas diferentes esferas, do extraordinário crescimento dos serviços públicos e da estagnação do Estado em fazer frente a suas tradicionais atividades-fins, como saúde, segurança, saneamento básico, educação, transportes, entre outros, é necessário que as visões das diversas organizações do setor público sobre os fatores que impulsionam a responsabilidade social da empresa e as ações que podem ser empreendidas para fomentar um comportamento empresarial responsável harmonizem-se, para efetivo crescimento socioeconômico sustentado.

Luis Eduardo ESCOBAR<sup>107</sup>, assessor do Ministro da Fazenda do Chile, em exposição na III Conferência Interamericana sobre Responsabilidade Social da Empresa, mencionou a contribuição representada pelas diretrizes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) de seu país em matéria de responsabilidade social. Nelas se recomendam determinadas normas de conduta para um comportamento empresarial responsável e cumpridor das leis fomentadas pelo governo. Dentre essas proposições, destacou as seguintes:

- contribuir para o progresso econômico, social e ambiental, com vistas à obtenção de um desenvolvimento sustentável.
- respeitar os direitos das pessoas afetadas pelas atividades da empresa, em conformidade com as regulamentações nacionais e os compromissos internacionais dos governos.

---

<sup>107</sup> ESCOBAR, Luis Eduardo. Quem é responsável pela responsabilidade. In: CONFERÊNCIA INTERAMERICANA SOBRE RESPONSABILIDADE SOCIAL DA EMPRESA, 3., Santiago Chile. 2005. Santiago Chile: Antonio Vives & Estrella Peinado-Vara Editores.

- fomentar a formação de capital humano, particularmente mediante a criação de oportunidades de emprego e o aumento da capacitação de empregados.
- abster-se de buscar ou aceitar isenções não contempladas no marco legal, relacionadas à saúde, segurança, fiscalização, aos incentivos financeiros e outros.

Daniel SHEPHERD<sup>108</sup>, especialista em projetos do Fundo Multilateral de Investimentos (UMIN) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), analisou a responsabilidade que devem assumir o Estado, os governos locais e, sobretudo, as instituições multilaterais de desenvolvimento, para promover a responsabilidade social.

Em particular, e no que se refere à responsabilidade social, SHEPHERD sustentou que o governo é responsável, também, por vários outros aspectos:

1. Melhorar o clima de negócios, gerando ambiente propício ao crescimento do setor privado, com mercados eficientes e abertos, e incentivos que facilitem a adoção da responsabilidade social por esse setor.
2. Reduzir as oportunidades de corrupção, assegurando melhor uso dos recursos financeiros e tornando mais transparentes os processos de licitação pública.
3. Promover políticas públicas que permitam fixar o marco regulador dos negócios.
4. Criar um compromisso com o setor privado, a partir do qual seja possível promover negócios de responsabilidade social que ajudem a reduzir a pobreza, identificando aquelas iniciativas nas quais interesses públicos e privados estão alinhados, usando de forma eficiente os recursos e as habilidades complementares, tendo

---

<sup>108</sup> SHEPHERD, Daniel. Quem é responsável pela responsabilidade. CONFERÊNCIA INTERAMERICANA SOBRE RESPONSABILIDADE SOCIAL DA EMPRESA, 3., 2005, Santiago Chile: Antonio Vives & Estrella Peinado-Vara Editores.

o cuidado de não transferir responsabilidades do setor público para o setor privado.

Para SHEPHERD, o governo, em virtude de suas responsabilidades, é constantemente submetido a um número crescente de demandas sociais, como também a pressões do mercado para ser mais competitivo. Esse cenário gera uma oportunidade benéfica, tanto para o setor privado quanto para a sociedade, que é aproveitada pelas instituições multilaterais de desenvolvimento, como o BID, para melhorar o resultado final dos retornos dos investimentos sociais.

Já não bastam apenas resultados financeiros. É fundamental que qualquer corporação apresente bons resultados ambientais e sociais para ser sustentável no tempo e não se ver afetada pelas pressões de diferentes grupos de interesse.

É possível, a partir da participação do setor público, adotar uma série de estratégias para impulsionar as empresas a iniciar práticas de responsabilidade social, o que gera, de forma automática, uma vantagem comparativa nas empresas responsáveis. No marco da globalização dos mercados, permite estabelecer uma diferença, convertendo-se num ativo importante, que cada dia é mais valorizado.

É fundamental, portanto, gerar, primeiramente, uma consciência nas empresas sobre os benefícios que um comportamento responsável traz para qualquer corporação. É preciso fomentar o trabalho de promoção da responsabilidade social entre os cidadãos e o mundo empresarial, de forma que esses se envolvam na visão de desenvolvimento sustentável. Por outro lado, é importante fomentar iniciativas que permitam implementar a responsabilidade social.

Para efetivo fomento das práticas de responsabilidade social destaca-se a importância da definição de políticas públicas apropriadas e integrais, que permitam abordar o tema não apenas do ponto de vista da regulamentação e dos padrões mínimos a serem observados. A política pública deve contemplar, ademais, a promoção e difusão da responsabilidade social, a geração de diálogos entre os diferentes atores envolvidos, além de uma cultura pró-ativa e de prevenção, mais do que de resposta a incidentes que possam colocar em risco, a longo prazo, a sobrevivência da empresa.

### 3.2 RESPONSABILIDADE SOCIAL TRADUZIDA EM INICIATIVAS DE APOIO À COMUNIDADE: CONTORNOS CARACTERÍSTICOS E EXEMPLOS DE ESTRATÉGIAS

Quando se discute o apoio das empresas brasileiras à comunidade, duas formas básicas são apresentadas<sup>109</sup>:

1. Assistencialista ou paternalista (doadores ou benfeitores): aqui o apoio das empresas privadas à comunidade se dá de uma forma descomprometida ou pontual, em que MARTINELLI discorre "... os dois lados pouco se conhecem; o primeiro doa algo ao segundo, definido por ele mesmo, sem qualquer referência às prioridades do outro. A relação daí decorrente pouco traz de benefício permanente ao parceiro, mantendo-o em dependência crônica quando não há manipulação intencional de um sobre o outro...".
2. Cidadã ou pró-ativa (comprometida ou de resultado): nessa modalidade de apoio, as organizações se apresentam como voluntárias para o alcance máximo dos objetivos delineados pela sociedade e, ao mesmo tempo, como doadoras dos mais diversos recursos. MARTINELLI afirma que "a atuação da empresa cidadã amplia e completa seu papel de agente econômico e a transforma em agente social por disponibilizar, adaptando, os mesmos recursos usados nos seus negócios para transformar a sociedade e desenvolver o sentido do bem comum...".

São descritos, a seguir, apenas alguns exemplos de estratégias de responsabilidade social da forma cidadã ou pró-ativa, envolvendo, principalmente, parcerias de empresas com governos, comunidades locais e organizações do terceiro setor.

O modelo de ação social criado pela Fundação Abrinq (1990), segundo PAOLI<sup>110</sup>, foi a entidade que abriu os caminhos para outras organizações

<sup>109</sup> LIMA, Marirone Carvalho. Responsabilidade social: apoio das empresas privadas brasileiras à comunidade e os desafios da parceria entre elas e o terceiro setor. In: LIMA, Marirone Carvalho *et al.* **Responsabilidade social das empresas**. São Paulo: Petrópolis, 2002, p. 116. Discussão embasada em: MARTINELLI, Antônio Carlos. O papel do terceiro setor em sociedade baixa participação. In: IOSCHPE, Evelyn (Coord.). **Empresa-cidadã: uma visão inovadora para uma ação transformadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, p. 87-88.

<sup>110</sup> PAOLI, Maria Célia. *Op. cit.*, p. 391-403.

para o crescimento bem-sucedido do modo inovador de operar os programas sociais compensatórios e de estimular as empresas a aderir a eles. A Fundação Abrinq dirigiu-se às crianças brasileiras pobres, freqüentemente crescendo em situações extremas, como fome e má nutrição, desagregação familiar, trabalho infantil familiar, trabalho infantil forçado, violência, falta de acesso à escola ou a qualquer referência organizada de vida.

A Fundação Abrinq apóia-se valorativamente na questão da ética empresarial, tentando mobilizar as empresas para uma responsabilidade social ampla para com seus funcionários, as comunidades que as sediam, com regras éticas nos negócios, regras limpas de competição mercantil. A Fundação passou a desenhar projetos e oferecer às empresas, bem como a disponibilizar sua capacidade em captar recursos e repassá-los aos beneficiários dos projetos. O selo “Empresa amiga da criança”, criado pela Fundação Abrinq, é concedido a empresas que se comprometem a não usar o trabalho infantil em seus produtos – pode mostrar alguns aspectos das tensões e contradições entre o contexto de carências, o uso da imagem “correta” do empresariado e a solução que representa para alguns casos de dificuldades nos negócios das empresas<sup>111</sup>.

O PNBE (Pensamento Nacional das Bases Empresariais) é uma entidade que conta com aproximadamente 600 empresários em todo o país, todos engajados em inúmeras atividades em defesa da cidadania e dos direitos humanos. O PNBE atua diretamente em favor da modernização política e econômica do país: tem ligação com a Campanha da Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria, distribui anualmente um prêmio de cidadania e participa de um Banco de Alimentos, que recolhe e distribui sobras alimentares à população carente de São Paulo. Em São Paulo, empresários do setor financeiro e sindicatos ligados à Central Única dos Trabalhadores (CUT) estão desenvolvendo o Projeto Travessia, que visa a retirar crianças da rua<sup>112</sup>.

---

<sup>111</sup> *Idem.* p. 398-399.

<sup>112</sup> MEREGE, Luiz Carlos; ALVES, Mário Aquino. Desenvolvendo a filantropia empresarial através da educação: uma experiência brasileira. **Revista Integração**, ano IX, n. 5, 2006. Disponível em: <<http://integracao.fgvsp.br/ano9/05/cadernos.htm>>. Acesso em: 13 nov. 2006, p. 4.

A Eletronuclear (serviços públicos) mantém vários projetos sociais voltados à comunidade, em parceria com as prefeituras municipais das cidades de sua área de influência<sup>113</sup>:

- Recuperação da BR-101 (Angra dos Reis–RJ), em convênio com o DNER, para realização de obras de recuperação da rodovia Rio–Santos, no trecho Angra–Parati, com a construção de passarelas para pedestres, oferecendo mais segurança à população e aos motoristas;
- Programa de inserção regional (Angra dos Reis–RJ), que inclui verbas anuais para apoio à segurança pública, projetos comunitários e material de apoio (revistas, camisas e calendários) a eventos comunitários;
- Convênios com prefeituras (Angra dos Reis–RJ), visando ao aporte de investimentos às cidades na área de influência da usina nuclear, para fins de melhoria nas condições de infra-estrutura, aparelhamento da defesa civil e outros benefícios;
- Creche do Frade (Angra dos Reis–RJ), que prevê a construção e manutenção de uma creche para atendimento a crianças entre 6 meses e 5 anos da Comunidade do Frade e regiões circunvizinhas;
- Geração de emprego e renda (Angra dos Reis–RJ), cujo objetivo principal é a criação de um centro profissional para qualificação de mão-de-obra voltada às necessidades da região. O programa inclui cursos para a comunidade e oficinas profissionalizantes nas aulas noturnas da rede municipal.

Excluído:

Excluído: Santos

Como projetos voltados à educação, são mantidos pela Eletronuclear:

<sup>113</sup> TACHIZAWA, Takeshy. **Organizações não-governamentais e terceiro setor**: criação de ONGs e estratégias de atuação. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 55.

- Apoio à Educação (Rio de Janeiro), com programa que busca ampliar ou reformar espaços físicos de unidades escolares de Educação Infantil e de Ensino Fundamental, e apoio a projetos pedagógicos com ações indiretas, como maior oferta de lazer e saúde.
- Convênio de cooperação técnica com universidades (Rio de Janeiro), cujo projeto objetiva a realização de trabalhos conjuntos, entre técnicos da empresa e universitários, no campo de desenvolvimento tecnológico voltado à energia elétrica.

O desempenho do papel social da empresa privada por intermédio do Sesi e do Senai<sup>114</sup>. O Sesi (Serviço Social da Indústria), instituição de âmbito nacional criada em 1946 com o objetivo de promover a integração social dos trabalhadores do setor industrial, lançou as bases de grande desenvolvimento em nosso país.

Mantido e administrado pela própria indústria, o Sesi criou uma estrutura regionalizada, por estado da Federação, dedicada inicialmente a ações de natureza assistencial. Com o tempo, seus serviços foram ampliados e diversificados.

Em 1997, o Sesi-SP ofereceu aos profissionais da indústria paulista e suas famílias ampla gama de serviços nas áreas de educação, promoção social, saúde, cultura, esportes e lazer, por meio de uma grande rede de unidades de atendimento em todo o Estado. Os núcleos mais importantes dessa rede são os Centros de Atividades – CATs, unidades multidisciplinares que concentram, num só local, vasta oferta de serviços, programas e eventos. São 45 CATs distribuídos em 39 áreas industrializadas, onde os usuários encontram escolas e cursos de qualidade, instalações esportivas completas, atendimento médico e odontológico, além de extensa programação de cultura e lazer. Tudo isso gratuitamente ou a um custo simbólico.

Na área de educação, o Sesi-SP manteve a maior rede privada de ensino do Estado de São Paulo, com cerca de 150 mil alunos matriculados em creches, cursos pré-escolares, escolas de Ensino Fundamental e cursos supletivos

---

<sup>114</sup> PIVA, Horácio. *Op. cit.*, s/p.

para jovens e adultos. Ele ainda co-produz, com as demais entidades do sistema, Fiesp/Ciesp, programas educacionais pela televisão, como o Telecurso 2000, em parceria com a Fundação Roberto Marinho, e o premiado Rá-Tim-Bum, em parceria com a fundação Padre Anchieta.

No setor de saúde, o Sesi-SP privilegia a medicina preventiva, atuando de forma a complementar a estrutura de atendimento público. O Sesi-SP conta com 11 ambulatórios médicos e 55 ambulatórios odontológicos, além de um hospital na cidade de São Paulo e centros de reabilitação.

O Senai (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) tem por missão assimilar conhecimentos tecnológicos, organizá-los de forma didática e devolvê-los aos diferentes segmentos industriais sob a forma de programas de qualificação, requalificação, aperfeiçoamento e especialização de recursos humanos.

Em 1998, o Senai paulista dispunha de uma rede de 129 unidades de formação profissional, compreendendo:

- 51 escolas, sendo 27 na grande São Paulo e 24 no interior do Estado;
- 17 centros de treinamento;
- 53 unidades móveis de treinamento, oficinas volantes bem equipadas que se deslocam para qualquer município do Estado;
- 7 escolas nas próprias empresas; e o Centro Senai “Fundação Romi” – Formação de Formadores, em Santa Bárbara d’Oeste.

Em 1997, o Senai teve cerca de 1 280 000 alunos, formados por meio de seus vários programas.

#### 4 PARTICIPAÇÃO E INTERESSE SOCIAL: RELAÇÃO ENTRE EMPRESA E TERCEIRO SETOR

Uma constatação, de acordo com a publicação *Aliança e Parceria*<sup>115</sup>, é que, no caso brasileiro, ainda que conceitos, metodologias e dados nem sempre sejam claramente explicitados e consoantes, a intervenção social vem sendo compreendida cada vez mais como um processo – amplo e heterogêneo – de interdependência mútua entre instituições estatais, organizações da sociedade civil e corporações privadas.

A cultura empresarial brasileira ainda é profundamente patrimonialista. As empresas são formadas por dois ou três membros da família e mais alguns agregados. Seu grau de profissionalização ainda é baixo. A gerência é geralmente ocupada pelos irmãos ou pelos filhos, cujo único objetivo é acumular patrimônio; ao invés de capitalizar as empresas, eles se capitalizam<sup>116</sup>. Contudo, mesmo as “empresas familiares”, bem como as já qualificadas pelos processos de gestões mais contemporâneos, passarão a ter necessidade de compreender, as primeiras com mais demora, que as ações solidárias são um investimento para a imagem corporativa.

Não existe autonomia plena das organizações civis. O que se pode ter é uma auto-organização com auto-limitação, pois, para ser autônomo, é necessário não depender do mundo externo<sup>117</sup>.

A autonomia das organizações sociais sem fins lucrativos só pode ser relativa, pois não existe independente do entorno, e nesse entorno estão as empresas, os cidadãos e os governos, detentores do capital e que procuram, por meio das inserções sociais, uma resposta, no caso das empresas, à imagem de que se consolidam como agentes destrutivos da emancipação dos indivíduos. O dinamismo das empresas, na ordem capitalista, é um difusor privilegiado do mundo moderno, sendo fundamental para o projeto da modernidade o entrelaçamento dos agentes de transformação social, pois a relação entre esse entrelaçamento do

<sup>115</sup> MEIRELLES, Cristina (Coord.). **Aliança e parcerias**: mapeamento das publicações brasileiras sobre alianças e parcerias entre organizações da sociedade civil e empresas. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo - Aliança Capoaava, 2005. s/p.

<sup>116</sup> MEREGE, Luiz Carlos; ALVES, Mário Aquino. *Op. cit.*, p. 3.

<sup>117</sup> MORIN, Edgar. *O pensar complexo: Edgar Morin e a crise da modernidade*. PENA-VEIGA, Alfredo; ALMEIDA, Elimar Pinheiro de. (Org.). Rio de Janeiro: Garamond, 1999. p. 92.

projeto da modernidade e a dinâmica de mercado conferiu ao capitalismo uma densidade social e cultural que fez ultrapassar o campo do econômico<sup>118</sup>. Isso faz com que, contemporaneamente, o empresariado procure, por intermédio das parcerias com ONGs e outras entidades, abordar temas emergentes de gestão não mais exclusivamente vinculados ao econômico.

Outro vínculo, bastante discutido contemporaneamente, é o aspecto do aproveitamento de mão-de-obra qualificada do segmento produtivo para prestar serviços nas organizações sócias, até mesmo como uma das saídas para os cenários de poucas vagas no mercado de trabalho formal na iniciativa privada. PIVA<sup>119</sup> reproduz que a tese defendida por Jeremy Rifkin – *O fim do emprego*:

‘... ilustra o impacto que o cenário econômico imprime sobre a realidade social, e esclarece a urgência dessa amálgama entre Estado + empresa privada + terceiro setor. O terceiro setor, diga-se, visto não só para atender ao interesse público, mas como potencial empregador, abrigando mão-de-obra marginalizada pelo desemprego no mercado. Verificando os reflexos que a Era da Informação traz sobre a atividade econômica e, conseqüentemente, a empregabilidade, Jeremy Rifkin aponta para o século XXI como o século da corporação virtual, em que será necessário repensar o contrato social. Estimando que nas primeiras décadas do milênio não restarão mais que 2% da força de trabalho na indústria, ele aponta para uma nova revolução em que será necessário criar capital social, otimizando o bem-estar da comunidade. Vem daí o crescimento que ele aponta para o terceiro setor, a fim de que milhões de pessoas possam ser liberadas para restaurar a vida familiar e comunitária.’

Um dos requisitos para obtenção de resultados pelas ONGs, cada vez melhores, é a otimização dos recursos de que dispõem. Dessa maneira, quanto mais otimizada for a utilização de recursos financeiros para investimentos, mais possibilidade terá a ONG de ampliar e até diversificar sua linha de produção, atendendo a um público beneficiado maior. Dessa forma, a parceria com a iniciativa privada facilita o acesso ao capital, e, em contrapartida, a organização social oferece trabalho especializado para ação de responsabilidade social da empresa.

Um dos desafios que o terceiro setor encontra no mundo todo é chamado por SALOMON<sup>120</sup> de *desafio da colaboração*, sendo que um dos campos

<sup>118</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. **Para um novo senso comum**: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. São Paulo: Cortez, 2005, p. 168.

<sup>119</sup> *Apud*, PIVA, Horácio. *Op. cit.*, s/p.

<sup>120</sup> SALOMON, Lester. Estratégias para o fortalecimento do terceiro setor. In: IOSCHPE, Evelyn (Coord.). **3º setor**: desenvolvimento social sustentado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, p. 108-109.

dos desafios é o da colaboração com o setor empresarial nos seguintes aspectos, dimensionados pelo autor:

- Uma antiga tradição de hostilidade prejudica as relações entre diversos componentes do terceiro setor e a comunidade empresarial (que vem diminuindo gradativamente).
- Para a viabilidade a longo prazo do terceiro setor, essa luta precisa amainar ou cessar de vez.
- As instituições do terceiro setor não podem esperar consolidar-se nas sociedades do mundo em desenvolvimento, a menos que encontrem meios de captar a participação e o apoio empresarial.
- À medida que a globalização avança, devem multiplicar-se as oportunidades nesse rumo, convencendo-se os empresários do papel relevante que poderão desempenhar num terceiro setor vigoroso e capacitado a ajudar no atendimento às necessidades públicas.
- Aqui, porém, a iniciativa tem de partir do terceiro setor. O autor está convencido de que ela encontrará receptividade.
- Aqui seria proveitoso redefinir o que se entende por “sociedade civil” e deixar de considerar essa expressão como aplicável unicamente ao terceiro setor.
- Essa prática implica, de certa forma, no setor empresarial fora da sociedade civil, sendo, portanto, “não-civil”.
- A percepção do autor deve aplicar-se à expressão “sociedade civil”, não apenas num único setor, mas nas *relações entre setores* – situação em que três ou mais setores distintos não apenas coexistiriam, mas *colaborariam* um com os outros para a solução dos problemas sociais.

HODGES & GRAYSON<sup>121</sup> descrevem sete pontos nos quais as empresas podem contribuir para as organizações do terceiro setor.

RECURSOS	COMO FUNCIONAM
<b>Produto</b>	A empresa pode contribuir com produtos e serviços, seja produto em estoque, seja produto em perfeitas condições de uso, mas invendável, ou por ter embalagem antiga ou por fazer referência a uma promoção vencida. Pode ser também produto e/ou equipamento que a empresa comprou para uso próprio, mas tornou-se desnecessário.
<b>Instalações</b>	A empresa pode oferecer espaço para uma ONG e acesso a suas instalações fora do horário comercial. Recintos que não estão sendo utilizados podem transformar-se em incubadoras de pequenos negócios, ou, ainda, em albergues para os sem-teto.
<b>Compra</b>	A empresa pode usar do poder de compra em favor do progresso social. Isso pode incluir o compromisso de recorrer a bens e serviços na região ou comprar de pequenas empresas de propriedade de membros de minorias, entidades beneficentes e ONGs apoiadas pela empresa.
<b>Poder</b>	As empresas freqüentemente subestimam seu poder de criar oportunidades para ONGs e grupos comunitários, a influência que exercem sobre outras empresas e os canais de comunicação de que dispõem para apoiar o trabalho de organizações comunitárias.
<b>Publicidade</b>	A empresa pode fazer uma campanha publicitária vinculada a uma causa social e, assim, promover também uma organização.
<b>Pessoal</b>	O melhor recurso de uma empresa talvez seja sua capacidade de mobilizar experiência, paixão e o tempo de seu pessoal em prol de uma causa comunitária. Muitas empresas incentivam funcionários a ser voluntários e dão apoio com benefícios, como horas de folga, treinamento, informações e contribuições em dinheiro para ONGs e para causas dos próprios empregados.
<b>Lucro</b>	Uma empresa pode financiar causas sociais e ONGs. No entanto, cada vez mais a ajuda se relaciona com áreas nas quais pode dar outras contribuições.

<sup>121</sup> HODGES, Adrian; GRAYSON, David. **Compromisso social e gestão empresarial**: o que é necessário saber para transformar questões de responsabilidade social em oportunidades de negócio. São Paulo: PubliFolha, 2002. p. 272.

Uma empresa, que contemporaneamente tem necessidade de avaliar seu desempenho quanto às suas responsabilidades corporativas, e que visa a chegar a um resultado que equilibre suas responsabilidades econômicas, sociais e ambientais, resultando numa relação circular entre elas, precisa instrumentalizar essas dimensões, o que é bastante complexo. Por isso, as empresas que procuram gerir responsabilidades como ativas, visando à sua sustentação em longo prazo, encontram nas organizações do terceiro setor parceiras efetivas para execução das atividades no âmbito da responsabilidade social, aproveitando-se do conhecimento dessas organizações, que têm existência e finalidade voltadas a essas modalidades de atuação, o que lhes propicia aperfeiçoamento de sua rede de atuações e parcerias, que, por sua vez, podem ser adotadas por outras empresas de pequeno, médio e grande porte.

#### 4.1 EMPRESAS PRIVADAS E TERCEIRO SETOR: PRESSÕES PARA ESTABELECIMENTO DE PARCERIAS

A responsabilidade corporativa se dá de duas formas: ou empurrada por pressões ou provocada pelas recompensas vislumbradas. Na sociedade atual, as informações são trocadas em tempo real, de forma mais globalizada do que há trinta anos. Segundo vários historiadores, entretanto, dentre eles Hobsbawm<sup>122</sup>, pode-se afirmar, com a mesma convicção, que a sociedade estará mais globalizada em 2 050 e muito mais ainda em 2 100. A globalização não resulta apenas de uma ação, como ligar a luz ou dar a partida no carro. Ela é um processo histórico que, embora tenha sido muito acelerado nos últimos dez anos, reflete uma transformação incessante, na qual a competição ultrapassa os limites das nações e os consumidores estão cada vez mais exigentes e informados, não bastando criar e apresentar novos produtos e/ou serviços, pois os consumidores buscam mais.

Observa-se um movimento progressivo do número de consumidores que vinculam a compra de um produto ou serviço à imagem que a empresa tem na comunidade<sup>123</sup>.

Não devemos identificar a globalização apenas como a criação de uma economia global, embora este seja seu ponto focal e sua característica mais óbvia. Precisamos olhar para além da economia. Antes de tudo, a globalização depende da eliminação de obstáculos técnicos (como harmonização de legislação, políticas sociais, etc.), não apenas de obstáculos econômicos, conduzindo a um padrão de maior exigência do consumidor-cidadão.

Acompanha-se o crescente aumento de reclamações nas instâncias judiciais e nos órgãos de proteção ao consumidor contra empresas cujos produtos e serviços causam prejuízos aos consumidores e ao meio ambiente.

Mesmo os executivos têm optado por trabalhar em empresas cuja meta não seja pura e simplesmente gerir pessoas por intermédio de lucros, mas, sim, buscar equidade entre os meios e o resultado.

<sup>122</sup> Hobsbawm, Eric J. **O novo século**: entrevista a Antonio Polito. Tradução do italiano para o inglês: Allan Cameron; tradução do inglês para o português e cotejo com a edição italiana: Claudio Marcondes. São Paulo: Cia. das Letras, 2\_000. p. 38.

<sup>123</sup> LIMA, Marirone Carvalho. *Op. cit.*, p. 126.

Em meio a todas essas questões de transição paradigmática, insere-se a questão, por exemplo, da manutenção do meio ambiente, que busca respostas a problemas atuais em nível mundial, tendo como uma das linhas de atuação o conceito de desenvolvimento sustentável. Como resposta à questão da desigualdade econômica, busca-se interligar causas e repercussões do mesmo no meio ambiente, insurgindo questionamentos que colocam em xeque o futuro do gênero humano, aspecto este já explorado por muitas empresas e organizações para promoverem seu diferencial em relação aos seus produtos e serviços e mesmo para diferenciarem-se de suas concorrentes. Essa simples análise interdisciplinar demonstra a estreita ligação entre causa e efeito dos problemas socioeconômicos, seguidos do problema da atividade econômica, que atualmente é exercida segundo padrões não-sustentáveis, gerando conflitos constantes acerca do equilíbrio do meio ambiente que fatalmente desagregam o meio social e, num segundo momento, o próprio segmento produtivo.

Existem indivíduos, grupos e organizações que se propõem a divulgar uma perspectiva de consumo ético e, no limite, a de anticonsumerismo, entre elas a The Ethical Consumer Research Association, o grupo Enough in the UK, Omslag, na Holanda, e Media Foundation, no Canadá. Num folheto explicativo do grupo Enough in the UK, há uma mobilização para a educação do consumidor quanto às conseqüências e aos antecedentes para o seu ato de consumo, esclarecendo a diferença entre consumerismo, consumerismo “verde”, consumerismo ético e anticonsumerismo<sup>124</sup>:

- Consumerismo é um credo econômico e social que encoraja as pessoas a aspirarem ao consumo, independentemente de suas conseqüências. Nessa cultura de consumerismo encontram-se os EUA, com 6% da população mundial consumindo 30% dos recursos mundiais, assim como 20% da população mundial consumindo mais de 70% dos recursos materiais do mundo e apropriando-se de mais de 80% da renda mundial. Propositores da cultura do consumerismo oferecem o crescimento econômico e a globalização dos mercados

---

<sup>124</sup> ASHLEY. Patricia Almeida. **Gestão ecocêntrica e consumo responsável**: desafios para a responsabilidade social corporativa. Disponível em: <<http://www.alternex.com.br/~patiagpucrio>>. Acesso em: 20 out. 2006. p. 8.

como solução para a pobreza mundial, considerando que, assim, cria-se renda para atingir um padrão de vida que permita inserção no consumerismo.

- Consumerismo “verde” é uma tentativa de fazer os consumidores comprarem bens ou serviços que sejam *environment friendly*.
- Consumerismo ético é um desenvolvimento do consumerismo “verde”, considerando questões mais amplas do que apenas ser *environment friendly*, tais como se o produtor ou os acionistas investem no comércio de armas, apóiam-se em regimes políticos opressores, que exploram as relações de trabalho, apresentam registros de corrupção, entre outros. Por meio do monitoramento do comportamento dos negócios das empresas, o consumerismo ético objetiva o comércio ético dentro do atual sistema econômico.

Se os consumidores, concorrentes e profissionais têm pressionado as corporações empresariais a assumirem sua responsabilidade social, fornecedores, governo, terceiro setor, entidades religiosas e mídia também têm chamado a atenção delas<sup>125</sup>. Ainda devem ser levados em consideração os investidores, que estão longe de ser baluartes da filantropia. Os detentores de capitais de fomento, entretanto, têm noção de que investimentos sociais retornam para quem financia a imagem social de grupos corporativos.

Outro fator relevante para o estabelecimento de parcerias entre o terceiro setor e as empresas é que a maioria das empresas privadas do sudeste brasileiro desenvolve ações sociais, 48% fazem doações a organizações da sociedade e 44% diretamente aos beneficiários. Segundo a coordenadora geral da pesquisa Ação Social realizada pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), em 1999<sup>126</sup>, Anna Peliano, "cerca de 60% das empresas informaram que optaram por agir no campo social em razão da confiança no trabalho desenvolvido pelas organizações comunitárias. Entretanto, 30% cobraram mais transparência na gestão das organizações".

O estudo analisou 445 mil empresas da região sudeste do país, com um ou mais empregados.. Desse total, 300 mil informaram realizar algum tipo de

---

<sup>125</sup> LIMA, Marirone Carvalho. *Op. cit.*, p. 127.

<sup>126</sup> Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 05/07/2007

ação social, que vai desde pequenas doações eventuais até grandes projetos. Apenas 70 mil (16%) não realizam nenhum tipo de atividade. A pesquisa revelou que o investimento do setor privado na área social foi de aproximadamente R\$ 3,5 bilhões em 1998.

Ao contrário do que relataram estudos anteriores, a Educação não é a principal área de investimento. Atividades de assistência social e de alimentação são as mais desenvolvidas pelo empresariado do Sudeste. Isso mostra que a atuação social é muito mais de cunho assistencialista do que investimento na melhoria da qualidade de mão-de-obra. De fato, 81% das empresas apontaram a filantropia como fator de motivação para ação social.

Das 445 mil empresas pesquisadas:

- 67% realizam algum tipo de atividade social para a comunidade.
- 63% atendem a seus funcionários.
- 16% não realizam ação social.
- 61% das microempresas dão sua contribuição.
- As empresas comerciais e industriais são mais atuantes – 70% e 68% delas, respectivamente, declaram atender às comunidades.
- 57% declaram realizar ações de forma habitual.
- 48% fazem doações a organizações da sociedade e 44% diretamente aos beneficiários.
- 32% executam diretamente as atividades sociais.
- 60% preferem atuar nas comunidades que vivem no seu entorno.
- 91% não divulgam as atividades sociais realizadas.
- 8% recorrem às isenções fiscais permitidas pela legislação.

Não estão crescendo apenas os aportes das empresas na área social, mas também o trabalho das ONGs vem ganhando importância. A análise da composição orçamentária das organizações ligadas à Associação Brasileira de

Organizações Não-Governamentais (Abong)<sup>127</sup> e a origem de seus recursos evidenciam, entre 1999 e 2001, aumento do volume de recursos em 35%, em termos nominais. Em 1999, segundo a Abong, o orçamento das ONGs chegou a R\$ 116,6 milhões. No ano seguinte, o valor passou para R\$ 138,6 milhões. Embora os orçamentos ainda sejam modestos individualmente, e a maioria dos recursos venha do estrangeiro, verifica-se expressivo crescimento do financiamento dos governos e especialmente das empresas.

Se as empresas informam que confiam nas organizações, esse já é um dos elementos para a realização de parcerias entre o terceiro setor e as empresas. Por outro lado, é uma alternativa para as organizações do terceiro setor, para composição de suas equipes, por meio de parcerias/alianças estratégicas, contratações temporárias, negociações de projetos e captação de recursos, além da promoção de reorganizações institucionais com correspondente planejamento de atividades, podendo atrair as empresas para se tornarem parceiras dos projetos já em execução nas organizações sociais, ou mesmo criarem novos. Não podemos deixar de debater a transparência dos resultados de gestão das organizações, ainda mais tendo em vista os dados negativos de desvios de capital noticiados pela mídia nos últimos meses, fator este que pode afastar a iniciativa de tornar-se a parceira mais importante das organizações sociais, tendo em vista a mudança de gestão corporativa voltada para o impacto social de suas atividades, tópico a ser discutido no capítulo 5.

---

<sup>127</sup> TACHIZAWA, Takeshy. *Op. cit.*, p. 23-24.

## 4.2 OBJETIVOS EMPRESARIAIS E CULTURA DE GESTÃO CORPORATIVA SOCIAL

Para efetiva integração entre os segmentos que operam os meios de produção, em relação ao terceiro setor e à tutela do Estado para o fomento de políticas sociais, em conjunto com o desenvolvimento econômico alicerçado nos princípios da livre iniciativa e propriedade privada, é necessário discutir um novo padrão cultural de gestão. “Está longe de ser um processo comutativo, obtido por meio da articulação do velho paradigma; é, antes, uma reconstrução da área de estudos a partir de novos princípios, o que altera algumas das generalizações teóricas mais elementares do paradigma, bem como de seus métodos e aplicações”<sup>128</sup>.

A partir do posicionamento da “nova cultura” empresarial, voltado ao equilíbrio da balança social, da sua projeção econômica, podemos traçar as primeiras linhas de um novo modelo administrativo. A aplicação de uma nova cultura não é simplesmente a substituição de um modelo de gestão. Busca-se, antes, num nível mais genérico, um fio condutor comum para a implementação e a aplicação de teorias, modelos e instrumentos.

Utilizamos, neste trabalho, como termo para essa nova cultura, *Gerenciamento corporativo social*, adaptação do *Gerenciamento sustentável*, de BURCKART<sup>129</sup>, que pode ser descrito em cinco etapas:

Primeira etapa: em que direção estamos indo?

Normalmente, os modelos de gestão empresarial começam com a pesquisa da visão e da missão da organização. Parece, porém, que, no início, é necessário fazer perguntas ainda mais elementares: “qual é o contexto global da nossa empresa/organização?”, “em que direção vai a sociedade da qual faz parte?”,

<sup>128</sup> KUHN, Thomas; KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2000. p. 116.

<sup>129</sup> BURCKART, Hans. Desenvolvimento sustentável e gerenciamento empresarial: elementos para um novo paradigma de gestão. In: BRUNI, Luigino. (Org.). **Economia de comunhão**: uma cultura econômica de várias dimensões. Tradução de: Thereza Christina F. Stummer. Vargem Grande Paulista: Cidade Nova, 2002. p. 79-86.

“como e com o que poderia contribuir para manter ou variar essa rota?”. Muitas vezes, posicionamentos derivados das atuações socioeconômicas podem esclarecer essas perguntas. Assim, compreende-se melhor o horizonte para o qual a organização ou a empresa deve mover-se.

#### Segunda etapa: quem somos?

É bom perguntar-se qual é a própria identidade (ontológica) e qual o papel fundamental que a empresa/organização desempenha em relação à sociedade local e global, particularmente, em função da meta e do caminho que se identificou na primeira etapa. É preciso tomar consciência do fato de que a sociedade de hoje é uma “sociedade de organizações”, isto é, uma sociedade na qual as organizações, e não tanto as iniciativas individual e/ou governamental, são os principais agentes de mudança. Somente com essa autoconsciência é possível compreender o alcance da própria atividade empresarial/organizacional.

#### Terceira etapa: o que fazer?

Começa aqui a parte mais técnica do modelo do gerenciamento sustentável. Para entender qual é o papel específico da empresa/organização, tradicionalmente, bastava certa idéia empresarial inicial: “vamos fabricar tal produto, prestar tal serviço, etc.”. No contexto da leitura relacional da sociedade (que está na base do desenvolvimento sustentável), isto já não é mais suficiente.

É preciso perguntar o que investem todos os grupos interessados na empresa e que retorno esperam desse investimento. Tradicionalmente, nesse passo, eram levados em consideração apenas os acionistas e os proprietários. Vale dizer que o grupo interessado, que investe riqueza, espera, como retorno, outra riqueza. É preciso, porém, considerar também os trabalhadores, que investem capacidade, criatividade, e esperam a satisfação de suas próprias necessidades, a auto-realização, etc. E também os clientes, que investem suas necessidades, seus anseios, e querem vê-los satisfeitos. É preciso ainda saber quais são os interesses dos outros grupos envolvidos: fornecedores, concorrentes, autoridades legais, comunidade local e global, e também o ambiente, que “investe” os seus recursos e

“espera” que sejam tratados com respeito. Essa abordagem é conhecida, na teoria das organizações, como a abordagem dos *stakeholders*<sup>130</sup>.

O ponto-chave consiste no fato de que, no centro do interesse, já não se encontra apenas a empresa/organização, mas todos os grupos com os quais ela se relaciona. Pode-se dizer que, por um momento, a empresa deve “esquecer” de si mesma e colocar-se no lugar de todos os seus *stakeholders*, isto é, de todos os grupos com os quais mantém uma troca vital. Assim, a empresa/organização não determina a si mesma, mas é determinada “de fora”, pelas expectativas (visões) de seus parceiros”. A soma de expectativas, necessidades, desejos, etc., dos *stakeholders* define a visão e a razão de ser da empresa, isto é, a sua *missão*. Chega-se, desse modo, a uma mudança de direção paradigmática na cultura empresarial: a atitude de domínio baseada no “eu” cede lugar a uma atitude de *serviço* baseada no “outro”<sup>131</sup>.

#### Quarta etapa: como comportar-se?

Para uma atuação com retorno mais próximo aos envolvidos com a atividade empresarial, o conceito de responsabilidade social corporativa não pode ser fragmentado ou reduzido a uma dimensão “social” da empresa, mas interpretado sob uma visão integrada de dimensões econômicas, ambientais e sociais que, reciprocamente, relacionam-se e definem-se. A corporação, vista apenas como uma coleção de ativos e passivos, mensuráveis financeiramente e de propriedade de seus acionistas ou proprietários, aponta para uma responsabilidade muito mais nítida desses sobre as chamadas *deseconomias* externas, que seriam consideradas internas numa corporação inclusiva de suas relações com seus *stakeholders*<sup>132</sup>.

Segundo ASHLEY, “na corporação que considera suas *deseconomias* como externas, a responsabilidade social corporativa só seria considerada em sua vertente instrumental, enquanto que numa corporação vista como inclusiva de seus *stakeholders* e balanceada em suas dimensões econômicas,

<sup>130</sup> HODGES, Adrian; GRAYSON, David. *Op. cit.*, p. 265-270.

<sup>131</sup> CROSBIE, Liz. **Strategy for sustainable business**. London: McGraw-Hill, 1995. p. 31.

<sup>132</sup> ASHLEY, Patricia Almeida. *Op. cit.*, p. 5.

sociais e ambientais em níveis éticos mínimos, a responsabilidade social corporativa passaria a ser adotada em sua vertente normativa<sup>133</sup>.

Diante da difícil tarefa de harmonizar múltiplas expectativas, que às vezes parecem inconciliáveis, surge a pergunta: “como alcançar a harmonia de tantos interesses?”. Ter êxito nessa tarefa é o delicado trabalho do empresário, do administrador de empresas de hoje. Aqui se demonstra se ele é ou não um líder: se é capaz de sintetizar, integrar e transformar todas as visões individuais dos *stakeholders* para chegar a uma visão *operacional* na qual cada *stakeholder* (grupo interessado) pode inserir-se e cooperar efetivamente. Os objetivos empresariais transcenderiam os aspectos mensuráveis de emprego de fatores de produção para a produção de bens e serviços para o mercado, passando a ser uma forma de organização de produção conciliadora dos interesses do indivíduo e da sociedade.

Quinta etapa: estamos bem encaminhados?

Ao seguir todo esse processo, não se pode esquecer o ponto de partida. É necessário, então, interrogar-se: como saber “em que direção estamos indo?” “Ainda estamos na linha que escolhemos nas primeiras três etapas?”

Os requisitos do desenvolvimento sustentável levam a responder a essa pergunta fazendo-se uma avaliação da atividade empresarial/organizacional segundo três dimensões: *ecológica*, *econômica* e *social*. Em cada uma delas, é preciso demonstrar que, graças à atividade empresarial/organizacional, foi criado ou acrescentado o elemento “valor”. É preciso provar que foi criado valor *econômico*, o que, segundo o modelo dos *stakeholders*, não significa somente a maximização do retorno do investimento dos acionistas, mas também a satisfação econômica dos outros grupos com interesses “econômicos”, tais como clientes, fornecedores, concorrentes, Estado, etc<sup>134</sup>.

A criação do valor *social* é verificável por meio de um balanço social da empresa/organização. Quanto à terceira dimensão, a teoria administrativa atual não dispõe ainda de sistemas para avaliação do acréscimo de um valor *social* das atividades empresariais – o que freqüentemente traduz a sensibilidade para essa

---

<sup>133</sup> *Idem*, p. 5-6.

dimensão numa espécie de assistencialismo ineficaz e, às vezes, contraproducente. Ao mesmo tempo, a criação de “valor social” tornou-se a meta das organizações não-governamentais, e isto as tem levado, ultimamente, a alianças interessantes com estes dois grupos de organizações. Entretanto, a administração de empresas de produção ou de serviços também deve contemplar diretamente o aspecto social. Para provar o acréscimo de “valor social”, são necessárias abordagens mais complexas no que diz respeito aos simples apoios financeiros.

---

<sup>134</sup> As teorias atuais de gestão pela criação de valor (econômico) ainda não consideram esse balanço e geralmente trabalham com a maximização linear dos interesses dos investidores.

### 4.3 PARCERIA ENTRE EMPRESAS PRIVADAS E TERCEIRO SETOR: SIGNIFICADO DO RESULTADO

O que pode ser alcançado realisticamente em determinado período de tempo depende do contexto socioeconômico, que inclui forças sociais, políticas, econômicas e culturais, as quais se entrelaçam para efetivar os interesses sociais. Os resultados do desenvolvimento devem estar ancorados socioeconomicamente e refletir mudanças que as partes interessadas e os beneficiários definem num pacto social como importantes ou significativas.

Um dos resultados mais efetivos das parcerias entre empresas e terceiro setor é a mudança da estratégia utilizada para as abordagens dos projetos sociais de empresas, como ilustra o quadro a seguir.

ITENS DO PROJETO	ESTRATÉGIA ANTERIOR	ESTRATÉGIA ATUAL
<b>Relação empresa– comunidade</b>	Assistencialismo / paternalismo	Parceria
<b>Noção do indivíduo</b>	Dependente, incapaz e submisso	Ativo, capaz e “sujeito do processo”
<b>Transferência de soluções gerenciais e tecnológicas</b>	Via de mão única da empresa para a comunidade	Via de mão dupla entre empresa e comunidade
<b>Empresas capazes de intervenção social</b>	Apenas grandes corporações privadas e estatais	Grandes, médias e pequenas corporações
<b>Sustentabilidade do projeto</b>	Dependência permanente da empresa	Projetos auto-sustentáveis a médio e longo prazo
<b>Retornos para a empresa</b>	Restritos à imagem institucional e às relações com a clientela	Ganhos externos e internos (produtividade e competitividade)

Fonte: TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Souza. Pensar pelo avesso o terceiro setor: mitos, dilemas e perspectivas da ação social organizada no Brasil. In: STENGEL, M. (Org.). **Políticas públicas de apoio sócio-familiar**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2001, p. 101.

Projetos desenvolvidos por organizações do terceiro setor não podem caracterizar-se pela extrema dependência de uma única fonte de

financiamento externa, devendo procurar auto-sustentação a médio e longo prazo, fatores estes que já estão sendo considerados pelos próprios fomentadores econômicos dos projetos, como se observou no quadro anteriormente exposto.

O fato é que, com a maior integração entre o segmento produtivo e o terceiro setor, possibilita-se o avanço da cidadania por meio do provimento de políticas públicas por empresas privadas, cujos interesses e/ou resultados das ações voltam-se para o aumento da mobilização dos trabalhadores e para a imagem junto à comunidade<sup>135</sup>.

Outro fator a ser considerado é que as empresas não têm tradição no setor social, usualmente chamado de terceiro setor, pois possuem recursos, mas carecem de experiência. Então estabelecem parcerias com organizações não-governamentais (ONGs), e estas acabam atuando como executoras dos projetos sociais das empresas. As ONGs politizadas/militantes, que antes estavam acostumadas a ignorar o setor privado e voltavam todas as suas energias para o setor público, para reivindicar direitos ou solicitar patrocínios, começam a estabelecer parcerias com grandes empresas.

---

<sup>135</sup>TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Souza. Pensar pelo avesso o terceiro setor: mitos, dilemas e perspectivas da ação social organizada no Brasil. In: STENGEL, M. (Org.). **Políticas públicas de apoio sócio-familiar**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2001. p. 102.

## **5 INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA TUTELA DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS E EFETIVIDADE EM RELAÇÃO AOS INTERESSES COLETIVOS EM CONJUNTO COM A INICIATIVA PRIVADA**

A Constituição Federal, em seu art. 150, inciso VI, alínea c, veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituírem impostos sobre “patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei”. A vedação, assim estabelece o § 4º do mesmo artigo, compreende o patrimônio, a renda e os serviços relacionados com as finalidades essenciais das entidades nelas mencionadas.

Ao tratar do financiamento da seguridade social, a Constituição declara “isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social, que atendam às exigências estabelecidas em lei” (art. 195, VII). Os objetivos da assistência social estão definidos no art. 203.

No art. 204 da Carta Magna, são estabelecidas como bases da organização das ações governamentais na área de assistência social: a) descentralização político-administrativa, “cabendo ... a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social”, b) “participação da população por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

O processo de consolidação do terceiro setor, dentro dos parâmetros atuais, dificultou sua identidade e colocou sob um mesmo segmento organismos diferentes quanto à sua estrutura, seu campo de atuação e sua forma de funcionamento para obterem os benefícios propiciados pelo Estado.

Contudo, o terceiro setor se consolida, atualmente, dentro de uma imagem de setor solidário e voltado ao bem-estar da coletividade, do ser humano e seu meio ambiente. Doações e ações voluntárias são a base da sobrevivência dessas entidades, e sua capacidade de sensibilização junto às várias esferas da sociedade estimulamos incentivos destinados às atividades filantrópicas e/ou solidárias.

Observam-se, em inúmeros projetos, programas e iniciativas desenvolvidos entre governos, organismos ou organizações internacionais e o terceiro setor, a preocupação com transparência, participação democrática, descentralização e utilização de recursos humanos. Nesse sentido, em que pesem as edições das leis 9.608/98 (Lei do Serviço Voluntário) e 9.790/99 (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público e Termo de Parceria) conforme afirma SZAZI<sup>136</sup>:

“o terceiro setor carece, no Brasil, de uma legislação sistematizada e moderna que incentive a participação dos atores sociais na execução e no financiamento de projetos que busquem dar cumprimento aos objetivos fundamentais da República, previstos no art. 3º da Constituição, quais sejam a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem qualquer tipo de discriminação. Não se trata de dividir responsabilidades, mas de exercer co-responsabilidade, e a legislação tem papel fundamental na construção do modelo de Estado brasileiro”.

No Brasil, instalou-se com intensidade, como discorre MODESTO<sup>137</sup>:

“o debate sobre a utilidade e a adequação à realidade dos nossos dias do tradicional título de utilidade pública. Discussões dentro e fora do aparelho do Estado, envolvendo inclusive entidades do terceiro setor, propuseram saídas para o que pode ser denominado como a crise do título de utilidade pública. Recentemente, duas propostas ganharam a forma de lei (Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998 - Organizações Sociais; Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999 - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público)”.

Contudo, para o enfoque deste trabalho, é importante ressaltar as convergências e divergências desses diplomas, tendo em vista a facilidade que as organizações portadoras desses títulos especiais podem ter em relação à iniciativa privada (segundo setor).

Segundo MODESTO<sup>138</sup>, existem, indiscutivelmente, diferenças e semelhanças entre os títulos de utilidade pública e de organização social. Os traços comuns são os seguintes:

<sup>136</sup> *Idem.* p. 23.

<sup>137</sup> MODESTO, Paulo. Reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil. **Revista Diálogo Jurídico**, ano I, v. I, n. 5, Salvador, ago. 2001, p. 2.

<sup>138</sup> *Idem.*, p. 8-9.

1. iniciativa privada voluntária na sua criação e constituição;
2. existência de limites gerais à livre constituição e ao funcionamento dos órgãos de direção ou gerência como requisito para o exercício de ato posterior de reconhecimento ou qualificação;
3. afetação a uma finalidade de interesse público ou socialmente relevante;
4. recebimento de favores especiais, subsídios, isenções e contribuições do Estado;
5. submissão a uma vigilância especial e a limitações de ordem administrativa que vão além do simples poder de polícia exercido sobre as demais pessoas privadas;
6. sujeição ao controle do Tribunal de Contas e à fiscalização do Ministério Público;
7. necessidade de reconhecimento formal por parte do Estado, segundo um procedimento especial regulado em lei;
8. destinação legal do patrimônio social a outra entidade de mesma natureza, em caso de extinção da entidade, não sendo permitido repartir o patrimônio entre membros da instituição;
9. submissão ao regime jurídico das pessoas de direito privado, com derrogações de direito público.

Os traços diferenciais básicos são os seguintes:

1. os estatutos das organizações sociais devem prever e adotar determinado modelo de composição para os seus órgãos de deliberação superior, inclusive prevendo a participação necessária de representantes do Estado, como requisito para permitir o ato posterior de qualificação pelo Poder Público;
2. o repasse de bens e recursos públicos nas organizações sociais condiciona-se à assinatura de contratos de gestão com os órgãos competentes da administração pública federal;
3. o estatuto da organização social deve prever, também, como requisito da qualificação, a sujeição da entidade à publicação anual,

no Diário Oficial da União, do relatório de execução do acordo ou contrato de gestão (relatório gerencial das atividades desenvolvidas, apoiadas pelo Poder Público, e não apenas do relatório formal da contabilidade da entidade);

4. o estatuto deve prever, como requisito de qualificação, regras rígidas de reforma das finalidades sociais, bem como normas para a definição impessoal das regras a serem adotadas para a remuneração do pessoal da entidade e para o sistema de compras;

5. o estatuto ainda deve prever que a entidade está sujeita ao controle externo de resultados, periódico e a *posteriori*, realizado por comissão de avaliação composta por especialistas de notória qualificação, especialmente destinado à verificação do cumprimento do contrato ou acordo de gestão firmado com o Poder Público;

6. as entidades qualificadas como organizações sociais podem utilizar bens materiais e recursos humanos de entidades extintas do Estado, desde que a extinção tenha sido realizada por lei específica;

7. as entidades qualificadas podem também absorver atividades e contratos de entidades extintas, inclusive quando autorizados por lei, bem como os seus símbolos designativos, desde que estes sejam seguidos, obrigatoriamente, do símbolo OS.

Por esta simples enumeração, percebe-se que o marco legal das organizações sociais procura corrigir alguns dos desvios mais comuns do título de utilidade pública.

O Senado Federal aprovou, no dia 29 de junho de 2003, o Projeto de Lei nº 07/2003, na forma de um substitutivo apresentado pelo Senador César Borges (PFL-BA), que dispõe sobre o registro, a fiscalização e o controle das organizações não-governamentais. A matéria se encontra na Câmara dos Deputados, sob o nº PL 3877/2004, onde será examinada e novamente colocada em votação.

Está em discussão no projeto a criação de um mecanismo para o controle das organizações não-governamentais, como a criação de um Cadastro Nacional de Organizações Não-governamentais, incumbindo sua administração ao Ministério da Justiça, estabelecendo, ainda, a obrigação para as ONGs de prestar

esclarecimentos sobre fontes de recursos, linhas de ação, tipos de atividades, de qualquer natureza, que pretendem realizar no Brasil, o modo de utilização de seus recursos, a política de contratação de pessoal, os nomes e a qualificação de seus dirigentes e representantes e quaisquer outras informações que sejam relevantes para os seus objetivos.

A criação de um banco de dados nacional de ONGs é justamente o que se propõe nesse projeto, contudo as discussões estão inserindo como prazo para inserção dessas informações a ocasião da constituição da pessoa jurídica, o que inviabiliza ou cria obstáculos às informações dos critérios, pois, por exemplo, não há como informar as linhas de ação da entidade que, muitas vezes, ainda não estão definidas, mas, tão somente, suas intenções estatutárias. As linhas de ação dependem do momento, dos recursos disponíveis, da avaliação dos dirigentes.

Outro ponto que tem gerado polêmica é a previsão de prestar contas ao Ministério Público, anualmente, dos recursos recebidos por intermédio de convênios ou subvenções de origem pública ou privada, inclusive doações, independentemente da prestação de contas aos respectivos doadores, pois entendem que se cria uma rotina burocrática<sup>139</sup>.

O que parece bastante salutar é que, em virtude dos benefícios que recebem com os títulos especiais, deve-se definir um órgão para prestação de contas periódicas dos indicadores definidos.

Em face do reposicionamento do Estado e do fortalecimento da sociedade civil organizada, as empresas privadas não raro passaram a incluir em seus objetivos institucionais a “responsabilidade social”, distinguindo os negócios em curto prazo centrado no investidor e da empresa que se caracteriza por uma visão em longo prazo envolvendo diversos grupos de interesse (incluindo fornecedores, empregados, clientes, comunidade e governo). Essa tendência de mudança de mentalidade por parte do empresariado cresce conforme aumentam os incentivos fiscais assegurados aos patrocinadores de projetos sociais e ambientais, que ainda carecem de instrumentos modernos para sua implementação e seu acompanhamento<sup>140</sup>.

---

<sup>139</sup> NUNES, Andréa. **Terceiro setor**: controle e fiscalização. 2. ed. São Paulo: Método, 2006.

<sup>140</sup> SZAZI, Eduardo. **Terceiro setor**: regulação no Brasil. 3. ed. São Paulo: Peirópolis???, 2003. p. 23-24.

Fica claro que existe um papel a ser cumprido pelo Estado no século XXI, mas ainda não se sabe qual deve ser. E é nesta conjuntura que se propõe uma possível alternativa, dentro da perspectiva do Estado, que leve em consideração o terceiro setor e o paradigma da “responsabilidade social empresarial” como referencial de análise política.

Conforme salientado anteriormente, no campo econômico vê-se um deslocamento do capital especulativo, como eixo da globalização, o que, muitas vezes, aparece para os países em desenvolvimento como armadilha e, de alguma maneira, coloca também o Estado em questão. A globalização vem franqueando um mundo sem fronteiras. À sociedade são dadas inúmeras benesses, entre elas os prazeres do acesso aos produtos importados, bem como de sua aquisição. Mas a ordem natural dos fatos nos mostra que a cada ação corresponde uma reação / consequência, ou seja, a sociedade terá de pagar algum preço em decorrência desse fenômeno. Os primeiros dissabores estão se evidenciando e o mais grave deles é o aumento em progressão geométrica da taxa de desemprego, situação até bem pouco tempo quase "exclusiva" dos países subdesenvolvidos e que hoje faz parte do cenário mundial<sup>141</sup>.

Diante dessa realidade, a consolidação do terceiro setor e a necessidade das empresas em se adequarem às suas responsabilidades sociais, mesmo estando essas responsabilidades dentro de seus contornos legais, é que se evidencia a necessidade de uma legislação sistematizada e moderna, não apenas no tocante ao enquadramento das organizações sócias, mas também em relação aos mecanismos de informações que apresentem uma estrutura de monitoramento do desempenho dessas entidades, com ferramentas para divulgação completa dos indicadores dos projetos sociais, por meio de uma rede pública de consultas, fator este dos mais fundamentais para a efetiva parceria entre as empresas e as organizações do terceiro setor.

---

<sup>141</sup> MARTIN, Hans-Peter; SCHUMANN, Harald. **A armadilha da globalização**. Tradução de: Waldtraut U. E. Rose e Clara C. W. Sackiewicz. 6. ed. São Paulo: Globo, 1999. p. 61-64.

## 5.1 ESTADO COMO AGENTE CATALISADOR DAS INFORMAÇÕES E ORIENTADOR DE INVESTIMENTOS, SEM PREJUÍZO DO ESTADO FINANCIADOR

O tema da interlocução política do Estado refere-se ao desafio de descentralização das ações governamentais, de participação mais efetiva da população na condução dos assuntos públicos e de aprofundamento da democracia.

Insere-se, portanto, no campo de discussão de novas formas de atuação governamental, a busca de aprimoramento do sistema de governo com base na inclusão de novos atores sociais e na experimentação de formas de gestão social compartilhada, passando o Estado a ser, em relação aos projetos sociais que envolvem o terceiro setor, além de formulador de políticas sociais, responsável, por intermédio de uma estrutura compartilhada com a sociedade civil, pela avaliação e pelo monitoramento dos projetos e programas das organizações sociais, de forma não apenas a fiscalizar as organizações que recebem financiamentos públicos (estes sujeitos a fiscalização dos Tribunais de Contas), mas de todas as organizações que se dispuserem a estar numa rede de informações minuciosas de todos os projetos e programas envolvendo essas organizações.

A administração pública procura uma orientação, mas mantém a percepção da burocracia do Estado como *formulador, financiador e implementador* de programas. Ainda neste modelo, o foco na administração direta pelo Estado deixa pouco espaço para terceiros na implementação de políticas públicas<sup>142</sup>. Alguns fatores que impedem o desenvolvimento desse novo tipo de interlocução política intersetorial são: corrupção, estilo clientelista de governar, ideologia centralizadora, cooptação e preconceitos de parte a parte.

A proposição de um modelo de administração que envolva a participação de agentes privados não-governamentais, tanto na formulação, quanto na implementação de políticas públicas, é possível como resultado da lenta mudança de paradigmas na administração pública. Em seu modelo clássico de gestão, desenvolvido em paralelo e influenciado pela disciplina da *Administração*

<sup>142</sup> FALCONER, Andrés [???](#) Paulo. **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. p. 15.

*Científica*, as organizações públicas, governamentais, são concebidas e desenhadas como estruturas centralizadas e hierarquizadas. Uma tese central deste modelo propõe a perfeita separação entre *política* e *administração*. "Administração" é tida como atividade neutra e técnica, dirigida por profissionais – burocratas – segundo princípios de eficiência, como Frederick TAYLOR os definiu<sup>143</sup>.

O que se propõe é que o Estado passe a atuar em relação às organizações do terceiro setor, independentemente de ser um de seus financiadores, como um dos agentes que avalia e monitora os programas do terceiro setor, sem que essa avaliação ocorra apenas ao final dos projetos, mas, sim, de forma contínua, pois os acompanhamentos hoje são feitos sem integração e sistematização das informações.

Nessa situação, entre os interessados, aqui, não se inserem apenas os beneficiários ou voluntários, mas também os pretensos financiadores (empresas e pessoas físicas), que perdem oportunidades de investir ou readequar suas colaborações em benefícios sociais.

O Estado tem de atuar por meio da definição de indicadores qualitativos e quantitativos para que se realize um processo de avaliação e monitoramento de um projeto ou programa, que se estenda a todos os tipos de projetos e organizações sociais, pois, assim, a disponibilidade dessas informações propiciará a financiadores corporativos a avaliação de seus investimentos em responsabilidade social, podendo-se realizar parcerias com organizações do terceiro setor, que têm seus objetivos integralmente voltados a essas atividades.

Segundo FERNANDES<sup>144</sup>, as organizações não-governamentais (ONGs) se tornaram centros de recursos humanos (assessorias, informações, materiais pedagógicos, elaboração de projetos, etc.), postos a serviço das associações comunitárias e dos movimentos sociais, ou seja, um circuito não-governamental de cooperação capaz de articular iniciativas tomadas pela sociedade civil, potencializando a diversidade e a segmentação institucional. Esse novo processo de articulação configura-se em "redes", combinando a autonomia de cada ponto no sistema com um intenso fluxo de informações na escolha de um caminho

<sup>143</sup> *Apud.* FALCONER, Andrés???. Paulo. **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. p. 14.

<sup>144</sup> FERNANDES, Rubem César. *Op. cit.*, p. 47.

mais flexível para essas organizações, proporcionando a elas condições de se auto-organizarem e de se auto-regularem. DUFLOTH<sup>145</sup> ressalta as seguintes reflexões:

1. As redes de conexões estabelecidas fazem surgir estruturas complexas que, nas interações configuradas, possibilitam a troca de informações que levam a arranjos e rearranjos dinâmicos. As regras de convivência estabelecidas nessas estruturas vão sendo alteradas a cada interferência incorporada por seus membros, de tal forma que a organização em rede, por meio das relações estabelecidas com a troca de informações, muda, alterando seu grau de complexidade ou se redefinindo em outras configurações. Contudo, deve existir um elemento de convergência traduzido por propósitos e objetivos bem definidos e pela interação com o ambiente externo.

2. As organizações que melhor lidam com o fluxo informacional e a troca de informações num ambiente de cooperação, confiança e simbiose estabelecem as condições para se criarem estruturas cada vez mais complexas. O mapeamento ambiental possibilita a abertura de novas perspectivas e novos contatos. A leitura e a identificação de informação de contexto externo balizam o propósito do sistema, em relação às possíveis interações desse com o seu ambiente externo, realimentando-o com informações que podem provocar rearranjos em sua organização. A organização das informações e registros e a socialização da informação por parte de seus elementos constituintes podem criar um sistema mais propenso à inovação e à interação com o meio ambiente externo. A disseminação das informações organizadas e estruturadas para o ambiente externo possibilita maior visibilidade e abertura para agregação de elementos novos, com vistas a reconfigurações e aprimoramento do sistema atual.

3. Todo esse movimento só terá sucesso se o comprometimento e a integração dos componentes do sistema forem convergentes e harmoniosos. Não podem existir interesses individuais, e sim do

---

<sup>145</sup> DUFLOTH, Simone Cristina. **Organizações sistêmicas do terceiro setor**: estudo das configurações das organizações do terceiro setor baseado em sistemas auto-organizados e auto-regulados. Belo Horizonte, 2004, 17 f. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

grupo. A confiança e a credibilidade são elementos de coalizão e sucesso nesta proposta. Contudo, outros aspectos podem estar incidindo nessa questão. A própria dificuldade de acesso e a interpretação da legislação, em razão de uma variedade de possibilidades de organizações e funcionamentos previstos pela legislação para esta área, aliada à carência de profissionais da informação e de equipes de trabalho voltadas à obtenção de informações do ambiente externo, pode contribuir para este quadro.

Pela constante preocupação em vincular-se a programas de financiamento ou mobilização social para arrecadar fundos para suas atividades, tais entidades, a partir de seus dirigentes e pessoal envolvido, devem voltar sua atenção, muito mais, ao seu ambiente externo do que aos seus controles internos, devendo estar atentas tanto às necessidades sociais mais emergentes e prioritárias, das quais devem se ocupar, quanto para as formas de obtenção de recursos que possibilitem ações efetivas e bem sucedidas.

#### 5.1.1 Sistema de informações que apresente estrutura de monitoramento de desempenho

Não se trata apenas de aperfeiçoar a forma de controle sobre as organizações sociais, seja sobre os critérios de repasse de verbas e respectiva prestação de contas, seja sobre a qualidade dos serviços prestados. Trata-se de criar um sistema de informação capaz de identificar cada projeto por organizações prestadoras do serviço, beneficiários, valores dos investimentos e suas respectivas avaliações a curto, médio e longo prazo.

O fundamental é ter um sistema que forme uma rede de informações sobre as diversas áreas de atuação do terceiro setor, independentemente da origem dos recursos financiadores dos projetos, para que todos possam acompanhar, não apenas as entidades, mas cada projeto executado por elas.

Os instrumentos, as ferramentas e os meios utilizados para o processo de monitoramento devem, portanto, considerar esses diferentes períodos de tempo. A avaliação e o monitoramento também podem ocorrer para o projeto

como um todo ou para cada atividade realizada<sup>146</sup>, facilitando, dessa maneira, os interessados em participar (especialmente financiadores) dos projetos.

---

<sup>146</sup> ALBUQUERQUE, Antonio Carlos Carneiro de. *Op. cit.*, p. 112-113.

## 5.2 FERRAMENTAS PARA DIVULGAÇÃO COMPLETA DOS INDICADORES DOS PROJETOS SOCIAIS PELO GOVERNO E PELAS ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR

A idéia da construção de indicadores de processos, resultados e impactos para projetos vem ganhando força entre dirigentes e técnicos dos vários tipos de organizações do terceiro setor, seus financiadores e doadores, assim como o público beneficiado, os órgãos governamentais, parlamentares, a imprensa, etc. Em grande parte, a motivação para a avaliação mais precisa de resultados e impactos teve origem nas agências doadoras e nos financiadores internacionais<sup>147</sup>.

Deve-se realizar um efetivo debate para a definição de quais serão os indicadores de gestão para o monitoramento e a mensuração das atividades das organizações do terceiro setor, pois, em seu interior, estão presentes visões, às vezes bastante distintas, sobre qual deveria ser o papel e, portanto, o impacto dos projetos das organizações do terceiro setor. Por isso, anteriormente, propôs-se uma gestão compartilhada entre governo e sociedade civil desse sistema de informação.

A separação entre fins e meios, formulação e implementação dos projetos das organizações sociais, pressupõe que a implementação seja uma etapa distinta e posterior à formulação, pautada meramente por decisões que envolvam as organizações e os demais interessados envolvidos, entre alternativas para atingir fins previamente definidos. Contudo, em projetos sociais, indicadores são parâmetros qualificados e/ou quantificados que servem para detalhar em que medida os objetivos de um projeto foram alcançados, dentro de um prazo delimitado de tempo e numa localidade específica.

Em se tratando de projetos sociais, TACHIZAWA<sup>148</sup> chama a atenção para este fato:

"lida-se com realidades complexas nas quais muitos fatores e sujeitos intervêm e moldam as relações e processos. Um projeto baseia-se na intenção de atuar nessa complexidade, perseguindo objetivos de mudança numa situação considerada como problema ou necessidade. Com suas atividades, relacionando-se com a ação dos demais sujeitos na sociedade, pretende produzir resultados que, no

---

<sup>147</sup> TACHIZAWA, Takeshy. *Op. cit.*, p. 221.

<sup>148</sup> *Ibidem*, p. 222.

conjunto, contribuam para modificar a situação. Por isso, os resultados de um projeto social nunca são uma certeza, mas um investimento, uma aposta na possibilidade de alcançá-los. Não havendo certezas, é preciso construir meios de verificação que auxiliem a perceber o rumo das mudanças que se consegue produzir”.

Um conjunto de fatores interfere nas decisões para determinação de indicadores, pois a estrutura de monitoramento de desempenho é uma ferramenta da gestão por resultados que planeja a coleta de informações relevantes ao monitoramento, à aprendizagem e à preparação de relatórios de forma sistemática.

Para TACHIZAWA<sup>149</sup>, um bom sistema de indicadores apresenta as seguintes características:

- é coerente com a visão e com a concepção que as organizações envolvidas têm sobre os objetivos centrais e as dimensões que um projeto deve considerar, e resulta da negociação transparente e não impositiva de diferentes interesses e expectativas;
- considera as particularidades do contexto e foi desenvolvido com base em bom conhecimento da realidade na qual vai intervir;
- define indicadores que captam os efeitos atribuíveis às ações, aos serviços e produtos gerados pelo próprio projeto;
- tem indicadores bem definidos, precisos e representativos dos aspectos centrais da estratégia do projeto, sem ter pretensão de dar conta da totalidade;
- está orientado para o aprendizado, estimulando novas reflexões e a compreensão pelos vários elementos envolvidos sobre a complexidade dos fatores que podem determinar ou não o alcance dos objetivos;
- prevê e especifica os meios de verificação que serão utilizados, bem como os responsáveis pela coleta de informação, pela análise e tomada de decisões;

---

<sup>149</sup> *Ibidem*, p. 226-227.

- combina, de modo adequado à natureza do projeto, indicadores relativos a eficiência, eficácia e efetividade;
- é simples, capaz de ser compreendido por todos, e não apenas por especialistas, sem ser simplista;
- é viável do ponto de vista operacional e financeiro;
- fornece informações relevantes e em quantidade que permite a análise e a tomada de decisão;
- aproveita as fontes confiáveis de informação existentes, poupando recursos, tempo e energia do projeto.

### 5.3 RETORNOS DA MAIOR TRANSPARÊNCIA DOS MECANISMOS DE CONTROLE

Aquilo que o governo repassa ou deixa de arrecadar com as organizações sociais precisa, efetivamente, ser transformado em benefícios à população.

Pergunta-se: o que, de fato, tem sido feito por tais entidades com a soma de recursos, incentivos e cooperação privada? Está realmente sendo revertida em projetos sociais bem-sucedidos, em melhoria da qualidade de vida da sociedade?

Diante desses questionamentos, faz-se necessário o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle sobre as organizações do terceiro setor.

Mais do que o setor privado, o segmento do terceiro setor retrata uma necessidade básica de configuração em redes de interações por meio de sensibilizações, mobilizações sociais e parcerias com entidades do mesmo setor, mercado, governo, sociedade, voluntários, ultrapassando fronteiras territoriais e comportando-se como um grande sistema social.

Nas redes de ações sociais são estabelecidas conexões entre voluntários, instituições, empresas, governo, agências financiadoras, levando à complexa configuração estabelecida para o terceiro setor. As ponderações sobre a aplicação das teorias de auto-organização, no contexto das organizações do terceiro setor, consideradas como organizações sistêmicas sociais, buscam enfatizar uma idéia de organização baseada nas redes de conversações, considerando as conexões estabelecidas pelas pessoas que a integram, organizadas segundo objetivos comuns, valores e regras construídos nas interações provenientes dessas redes.

O aspecto filantrópico das organizações estudadas, aliado ao caráter voluntário, presente nessas instituições, reforça um contexto propício aos estudos de organizações configuradas, tomadas como sistemas auto-organizados e auto-regulados.

Nesse sentido, dois fatores se apresentam: a necessidade do estabelecimento de formas de constituição formais, reguladas por meio das legislações impostas pelos órgãos competentes, com acompanhamento por mecanismos de controle conjuntamente discutidos; e a dinâmica das relações e interconexões, configurada de maneira espontânea e por meio das relações informais estabelecidas.

O que se entende do exposto é que, em qualquer lugar em que atue, seja qual for a feição assumida pelo terceiro setor, seja qual for a lacuna que venha a suprir em diferentes economias e governos, é necessário o acompanhamento por meio de mecanismos que tornem mais transparentes os reais impactos produzidos por essas instituições que usufruem de benefícios, estrutura e natureza especiais.

## CONCLUSÃO

As organizações do terceiro setor podem ser parcerias eficazes na execução de políticas sociais, não sendo possível ignorar a importância da existência das entidades privadas, sem fins lucrativos, para o novo equacionamento a ser estabelecido para as relações entre o Estado e a sociedade civil, promovendo a participação e a co-responsabilidade social na elaboração e realização das políticas públicas.

É necessário considerar que uma das principais razões para o surgimento e, principalmente, para a expansão do terceiro setor no Brasil são os graves problemas sociais enfrentados pelo país. A América Latina herda há tempos esse problema, e o Brasil, por sua extensão e pela falta de comprometimento das políticas sociais idealizadas pelo setor governamental, encontra nas organizações que atuam nesse setor um comprometimento maior com as causas sociais, buscando amenizar os efeitos causados pela exclusão social.

O terceiro setor identifica, acima de tudo, uma ação participativa da sociedade, que pode ser concretizada com parcerias diretas entre o Estado e o segmento produtivo, tendo por missão estabelecer um atendimento às parcelas da população que não têm acesso a serviços básicos, que devem ser disponibilizados pelos órgãos estatais, procurando, em conjunto, proporcionar o resgate da cidadania a diversas pessoas excluídas do meio social, considerando-se, ainda, que essas organizações sócias, muitas vezes, têm por escopo de atuação a realização de pesquisas que geram impactos em diversos segmentos da sociedade.

Sua atuação, entretanto, não pode ser vista como algo que venha a substituir a ação do Estado. Na realidade, o terceiro setor demonstra que membros da sociedade estão dispostos a participar, auxiliando a realizar algumas atividades que, normalmente, seriam realizadas pelo Estado. Assim, o terceiro setor representa um amadurecimento social importante, apontando novas formas de interação entre sociedade/Estado/iniciativa privada, visando a amenizar as injustiças sociais existentes no país.

Com a ocupação da sociedade civil do espaço “público não-estatal” de ação social, aberto pelo encolhimento das atividades de governo nessa área, surgiu a oportunidade para uma parcela do empresariado lançar-se ativamente no

campo social, diante do aumento das desigualdades sociais, chamando seus pares à responsabilidade para com o contexto no qual desenvolvem seus negócios, e nesse movimento, redefinem-se o sentido e modo de operar da velha filantropia, aproximando-a da noção de cidadania<sup>150</sup>.

As empresas atuam num ambiente complexo, interagindo com o governo e a sociedade civil, e muitas fazem parcerias com organizações sociais entre suas inúmeras formas de constituição para abordar os temas emergentes vinculados a sua gestão. Essas parcerias beneficiam a sociedade, o ecossistema em que estão instalados e/ou executam os projetos, bem como as próprias empresas e organizações, que aperfeiçoam suas imagens institucionais e otimizam seus resultados sociais, criando situações em que todos ganham.

Nesse contexto, uma das saídas para a resolução dos graves problemas sociais brasileiros é a soma de esforços do governo, do terceiro setor, das organizações da sociedade civil e da ação socialmente responsável da iniciativa privada, sem querer, evidentemente, caracterizar-se como a solução para todos os problemas sociais.

Foi trazido para este trabalho o exemplo de atuação política da organização Transparência Brasil, uma das diversas áreas de atuação do terceiro setor, dentre inúmeras organizações, em razão da conjuntura histórica dos bastidores do poder político do país aliada ao momento atual, justamente por essas entidades representarem uma evolução no que tange ao posicionamento da sociedade em relação à conduta política do país, restringindo o espaço para políticos que desrespeitam a sociedade brasileira.

A reviravolta nos tradicionais papéis do setor estatal e do setor privado e a emergência de um terceiro setor, a interdependência crescente entre esses setores e a realização de parcerias entre instituições estatais, corporações privadas e organizações da sociedade civil são uma tendência recente. As reflexões teóricas sobre essas experiências são embrionárias e ainda pouco compartilhadas, embora já se perceba que as ações desenvolvidas em conjunto pela iniciativa privada e pelas organizações sociais podem se constituir em excelentes parceiros potencializadores das políticas públicas estatais.

---

<sup>150</sup> TACHIZAWA, Takeshy. *Op. cit.*, p. 386.

Mesmo as corporações empresariais, tendo por objetivo a multiplicação do capital de seus investidores, dentro da realidade contemporânea na qual estão inseridas, trazem elementos que exigem de seus gestores e/ou acionistas a aplicação em projetos sociais. A falta de experiência dessas corporações empresariais em relação à execução de projetos sociais faz das organizações do terceiro setor parceiros efetivos, graças à experiência acumulada, sem a necessidade de criação de institutos ou fundações vinculados diretamente às empresas, pois exigem um perfil de gestão muito diferenciado em relação à sua finalidade empresarial.

Para tanto, a instituição de mecanismos de controle, por meio de uma discutida e ponderada definição de indicadores para as organizações do terceiro setor, pode gerar publicações com reais mapeamentos das realizações das organizações sociais brasileiras, com ação conjunta das próprias organizações sociais, dos governos e seus financiadores. Aqui se chama atenção especial para as empresas, que buscam o propósito de contribuir para o aprimoramento dessas modalidades inovadoras de integração de solidariedade social e de cooperação inter-setorial, estimulando o conhecimento e a análise de formas, dificuldades, resultados e perspectivas.

|

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERDE, Antonio Carlos Carneiro de. **Terceiro setor**: história e gestão da organização. São Paulo: Summus, 2006.

ASHLEY, Patricia Almeida. **Gestão ecocêntrica e consumo responsável**: desafios para a responsabilidade social corporativa. Disponível em: <<http://www.alternex.com.br/~patiagpucio>>. Acesso em: 20 out. 2006.

BARBOSA, Maria Nazaré Lins. Voluntariado empresarial: aspectos jurídicos. **Revista Integração**, ano VII, n. 10, 2005. Disponível em: <<http://integracao.fgvsp.br/ano8/10/administrando.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2006.

BARBOSA, Maria Nazaré Lins; OLIVEIRA, Carolina Felipe. **Manual de ONGs**: guia prático de orientação jurídica. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

BASTOS, Vânia Lomômaco; SILVA, Maria Luiza Falcão. **Para entender as economias do terceiro mundo**. Brasília: UNB, 1995.

BATISTA, Paulo Nogueira. O consenso de Washington. A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. **Caderno n. 6 do Programa Educativo Dívida Externa** – CAMP-Centro-São Paulo, 1994.

BELLAMY, Richard. **Liberalismo e sociedade moderna**. São Paulo: Universidade Paulista, 1994.

BESSA, Fabiane Lopes Bueno Netto. **Responsabilidade social das empresas**: práticas sociais e regulação jurídica. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 8. ed. Tradução de: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOEKER, Paul H. (Org.). **Transformação da América Latina**: privatização, investimento estrangeiro e crescimento. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Forense: 1994.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Malheiros 1996.

BRUNI, Luigino (Org.). **Economia de comunhão**: uma cultura econômica de várias dimensões. Tradução de: Thereza Christina F. Stummer. Vargem Grande Paulista: Cidade Nova, 2002.

BURCKART, Hans. Desenvolvimento sustentável e gerenciamento empresarial: elementos para um novo paradigma de gestão. In: BRUNI, Luigino (Org.). **Economia de comunhão**: uma cultura econômica de várias dimensões. Tradução de: Thereza Christina F. Stummer. Vargem Grande Paulista: Cidade Nova, 2002. p. \_\_ \_\_ ...

CAMARGO, Mariângela Franco *et al.* **Gestão do terceiro setor no Brasil**. São Paulo: Futura, 2001.

CARDOSO, Ruth C. L. Fortalecimento da sociedade civil. In: IOSCHPE, Evelyn Berg (Org.). **3º setor**: desenvolvimento social sustentado. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro setor**: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos. 2. ed. São Paulo: SENAC São Paulo, 2002.

COTRIM, Gilberto. **História do Brasil para uma geração consciente**. São Paulo: Saraiva, 1988.

CROSBIE, Liz. **Strategy for sustainable business**. London: McGraw-Hill, 1995.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

DUFLOTH, Simone Cristina. **Organizações sistêmicas do terceiro setor**: estudo das configurações das organizações do terceiro setor baseado em sistemas auto-organizados e auto-regulados. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. Tradução de: Paulo Neves. São Paulo: Paulo Martins, 1999.

FALCONER, Andrés Paulo. **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: Rlume-Dumará, 1994.

\_\_\_\_\_. O que é o terceiro setor. In: IOSCHPE, Evelyn Berg (Org.). **3º setor**: desenvolvimento social sustentado. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

GARCIA, Maria (Coord.). **Democracia, hoje. Um modelo político para o Brasil**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

GRAU, Nuria Cunill C. **Repensando o público através da sociedade**: novas formas de gestão pública e representação social. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução de: Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

\_\_\_\_\_. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Loyola, 2002.

HOBBSAWM, Eric J. **O novo século**: entrevista a Antonio Polito. Tradução do italiano para o inglês: Allan Cameron; tradução do inglês para o português e cotejo com a edição italiana: Claudio Marcondes. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

IOSCHPE, Evelyn Berg (rg.). **3º setor**: desenvolvimento social sustentado. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2000.

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

LEAL, Suely Maria R. A outra face da crise do Estado de bem-estar social: neoliberalismo e os novos movimentos da sociedade do trabalho. **Cadernos de Pesquisa**, n. 13, NEPP/UNICAMP, 1990.

LEITE, Eduardo de Oliveira. **A monografia jurídica**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

LIMA, Marirone Carvalho. Responsabilidade social: apoio das empresas privadas brasileiras à comunidade e os desafios da parceria entre elas e o terceiro setor. In: CAMARGO, M. F. *et. al.* **Responsabilidade social das empresas**. São Paulo: Peirópolis, 2002.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Tradução de: Lívio Xavier. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

MARCOVITCH, Jacques. Da exclusão social: profissionalização do terceiro setor. In: IOSCHPE, Evelyn Berg (Org.). **3º setor: desenvolvimento social sustentado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

MARTIN, Hans-Peter; SCHUMANN, Harard. **A armadilha da globalização**. Tradução de: Waldtraut U. E. Rose e Clara C. W. Sackiewicz. 6. ed. São Paulo: Globo, 1999.

MARTINELLI, Antônio Carlos. Empresa-cidadã: uma visão inovadora para uma ação transformadora. In: IOSCHPE, Evelyn Berg (Org.). **3º setor: desenvolvimento social sustentado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

MEIRELLES, Cristina (Coord.). **Aliança e parcerias**: mapeamento das publicações brasileiras sobre alianças e parcerias entre organizações da sociedade civil e empresas. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo - Aliança Capoa, 2005.

MEREGE, Luiz Carlos (Coord.); BARBOSA, Maria Nazaré Lins Barbosa (Org. e reimp.). **Terceiro setor**: reflexão sobre o marco legal. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

MEREGE, Luiz Carlos; ALVES, Mário Aquino. Desenvolvendo a filantropia empresarial através da educação: uma experiência brasileira. **Revista Integração**, ano IX, n. 5, 2006. Disponível em: <<http://integracao.fgvsp.br/ano9/05/cadernos.htm>>. Acesso em: 13 nov. 2006.

MODESTO, Paulo. Reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil. **Revista Diálogo Jurídico**, ano I, v. I, n. 5, Salvador, ago. 2001.

MONTANO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**. São Paulo: Cortez, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Sociedade, estado e administração público**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1995.

- MORIN, Edgar. O pensar complexo: Edgar Morin e a crise da modernidade. In: PENA-VEIGA, Alfredo; ALMEIDA, Elimar Pinheiro de (Org.). **O pensar complexo: Edgar Morin e a crise da modernidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.
- NAKAMURA, Robert T.; SMALLWOOD, Frank. **The politics of implementation**. Nova York: St. Martin's Press, 1980.
- NAVES, Rubens. Novas possibilidades para o exercício da cidadania. In: PINSKY, Carla Bassanezi; PINSKY, Jaime (Org.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.
- NUSDEO, Fabio. **Fundamento para uma codificação do direito econômico**. São Paulo: RT, 1995.
- OHMAE, Kenichi. **O fim do Estado-nação**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- ORTIZ, Gaspar Ariño. **Princípios de derecho público enonómico: modelo de Estado, gestión pública, regulación económica**. Granada/Espanha: Colmares, 1999.
- OSTROM, Vincent. **The intellectual crisis of public administration**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1973.
- PAOLI, Maria Célia. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania brasileira. In: SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- PIVA, Horácio. **Papel do terceiro setor e da empresa privada na reforma do estado**. Seminário Internacional: Sociedade e a Reforma do Estado em 27 de março de 1998. Disponível em: <[http://www.mp.gov.br/arquivos\\_down/seges/publicacoes/reforma/seminario/PIVA.PDF](http://www.mp.gov.br/arquivos_down/seges/publicacoes/reforma/seminario/PIVA.PDF)>. Acesso em: 8 jul. 2006.
- PORTANOVA, Rogério. Qual é o papel do estado no século XXI? Rumo ao estado de bem-estar ambiental. In: LEITE, Rubens Morato (Org.). **Inovações em direito ambiental**. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux, 2000.
- RIBEIRO, Renato Janine. **A sociedade contra o social: o alto custo da vida pública no Brasil**. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.
- ROSANVALLON, Pierre. **A crise do estado-providência**. Tradução de: Joel Pimentel de Ulhôa. São Paulo: Cultrix, 1997.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. **O contrato social**. Tradução de: Rolando Roque da Silva. São Paulo: Cultrix, 1995.
- SALOMON, Lester. Estratégias para o fortalecimento do terceiro setor. In: IOSCHPE, Evelyn Berg (Org.). **3º setor: desenvolvimento social sustentado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- SALOMON, Lester M.; ANHEIER, Helmut K. **Defining the nonprofit sector: a cross-national analysis**. Manchester: Manchester University Press, 1997.
- SANTOMÉ, Jurjo Torres. **Globalização e interdisciplinaridade: o currículo integrado**. Porto Alegre: Artmed, 1998.

SANTOS, Boaventura de Souza Santos. **Para um novo senso comum**: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

\_\_\_\_\_. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

SANTOS, Milton. **Economia espacial**: críticas e alternativas. Tradução de: Maria Irene de Q. F. Szmrecsányi. 2. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2003.

\_\_\_\_\_. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universa. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SENNET, Richard. **O declínio do homem público**: as tiranias da intimidade. Tradução de: Lygia Araújo Watanabe. São Paulo: Cia. das Letras, 1988.

SOUZA, Neomésio José de. A evolução da ordem econômica nas constituições brasileiras e a adoção do ideal do desenvolvimento como programa constitucional. **Revista de Direito Público**, n. 53-54, P. -jan./jun.1980.

SINGER, Paul. **Curso de introdução à economia política**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

SMITH, Adam. **Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações**. Tradução de: Luiz João Baraúna. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

SUNDFELD, Carlos Ary. **Direito administrativo ordenador**. São Paulo: Malheiros, 1997.

SZAZI, Eduardo. **Terceiro setor**: regulação no Brasil. 3. ed. São Paulo: Peirópolis, 2003.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. A atuação das organizações não-governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Souza. Pensar pelo avesso o terceiro setor: mitos, dilemas e perspectivas da ação social organizada no Brasil. In: STENGEL, M. (Org.). **Políticas públicas de apoio sócio-familiar**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2001.

TACHIZAWA, Takeshy. **Organizações não-governamentais e terceiro setor**: criação de ONGs e estratégias de atuação. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

THOMPSON, Andres. Do compromisso à eficiência? Os caminhos do terceiro setor na América Latina. In: IOSCHPE, Evelyn Berg (Org.). **3º setor**: desenvolvimento social sustentado. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

TORO, José Bernardo. O papel do terceiro setor em sociedades de baixa participação. In: IOSCHPE, Evelyn Berg (Org.). **3º setor**: desenvolvimento social sustentado. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

TOURAINÉ, Alain. **Crítica da modernidade**. Tradução de: Elia Ferreira Edel. Petrópolis: Vozes, 1994.

VAILL, Peter B. Visionary leadership. In: COHEN, A. R. **The portable MBA in management**. New York: John Wiley & Sons, 1993.

**ANEXOS****Anexo I**

**Presidência da República**  
**Casa Civil**  
**Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**LEI Nº 9.637, DE 15 DE MAIO DE 1998.**

Regulamento

Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I  
DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Seção I  
Da Qualificação

Art. 1º O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.

Art. 2º 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;

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.

## Seção II

### Do Conselho de Administração

Art. 3º O conselho de administração deve estar estruturado nos termos que dispuser o respectivo estatuto, observados, para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, os seguintes critérios básicos:

I - ser composto por:

a) 20 a 40% (vinte a quarenta por cento) de membros natos representantes do Poder Público, definidos pelo estatuto da entidade;

b) 20 a 30% (vinte a trinta por cento) de membros natos representantes de entidades da sociedade civil, definidos pelo estatuto;

c) até 10% (dez por cento), no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou os associados;

d) 10 a 30% (dez a trinta por cento) de membros eleitos pelos demais integrantes do conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral;

e) até 10% (dez por cento) de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto;

II - os membros eleitos ou indicados para compor o Conselho devem ter mandato de quatro anos, admitida uma recondução;

III - os representantes de entidades previstos nas alíneas "a" e "b" do inciso I devem corresponder a mais de 50% (cinquenta por cento) do Conselho;

IV - o primeiro mandato de metade dos membros eleitos ou indicados deve ser de dois anos, segundo critérios estabelecidos no estatuto;

V - o dirigente máximo da entidade deve participar das reuniões do conselho, sem direito a voto;

VI - o Conselho deve reunir-se ordinariamente, no mínimo, três vezes a cada ano e, extraordinariamente, a qualquer tempo;

VII - os conselheiros não devem receber remuneração pelos serviços que, nesta condição, prestarem à organização social, ressalvada a ajuda de custo por reunião da qual participem;

VIII - os conselheiros eleitos ou indicados para integrar a diretoria da entidade devem renunciar ao assumirem funções executivas.

Art. 4º Para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, devem ser atribuições privativas do Conselho de Administração, dentre outras:

I - fixar o âmbito de atuação da entidade, para consecução do seu objeto;

II - aprovar a proposta de contrato de gestão da entidade;

- III - aprovar a proposta de orçamento da entidade e o programa de investimentos;
- IV - designar e dispensar os membros da diretoria;
- V - fixar a remuneração dos membros da diretoria;
- VI - aprovar e dispor sobre a alteração dos estatutos e a extinção da entidade por maioria, no mínimo, de dois terços de seus membros;
- VII - aprovar o regimento interno da entidade, que deve dispor, no mínimo, sobre a estrutura, forma de gerenciamento, os cargos e respectivas competências;
- VIII - aprovar por maioria, no mínimo, de dois terços de seus membros, o regulamento próprio contendo os procedimentos que deve adotar para a contratação de obras, serviços, compras e alienações e o plano de cargos, salários e benefícios dos empregados da entidade;
- IX - aprovar e encaminhar, ao órgão supervisor da execução do contrato de gestão, os relatórios gerenciais e de atividades da entidade, elaborados pela diretoria;
- X - fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas e aprovar os demonstrativos financeiros e contábeis e as contas anuais da entidade, com o auxílio de auditoria externa.

### Seção III

#### Do Contrato de Gestão

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

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

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

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

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

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

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

#### Seção IV

##### Da Execução e Fiscalização do Contrato de Gestão

Art. 8º A execução do contrato de gestão celebrado por organização social será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada.

§ 1º A entidade qualificada apresentará ao órgão ou entidade do Poder Público supervisora signatária do contrato, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro.

§ 2º Os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão devem ser analisados, periodicamente, por comissão de avaliação, indicada pela autoridade supervisora da área correspondente, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação.

§ 3º A comissão deve encaminhar à autoridade supervisora relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.

Art. 9º Os responsáveis pela fiscalização da execução do contrato de gestão, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública por organização social, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Art. 10. Sem prejuízo da medida a que se refere o artigo anterior, quando assim exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União ou à Procuradoria da entidade para que requeira ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

§ 1º O pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§ 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações mantidas pelo demandado no País e no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

§ 3º Até o término da ação, o Poder Público permanecerá como depositário e gestor dos bens e valores seqüestrados ou indisponíveis e velará pela continuidade das atividades sociais da entidade.

#### Seção V

##### Do Fomento às Atividades Sociais

Art. 11. As entidades qualificadas como organizações sociais são declaradas como entidades de interesse social e utilidade pública, para todos os efeitos legais.

Art. 12. Às organizações sociais poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão.

§ 1º São assegurados às organizações sociais os créditos previstos no orçamento e as respectivas liberações financeiras, de acordo com o cronograma de desembolso previsto no contrato de gestão.

§ 2º Poderá ser adicionada aos créditos orçamentários destinados ao custeio do contrato de gestão parcela de recursos para compensar desligamento de servidor cedido, desde que haja justificativa expressa da necessidade pela organização social.

§ 3º Os bens de que trata este artigo serão destinados às organizações sociais, dispensada licitação, mediante permissão de uso, consoante cláusula expressa do contrato de gestão.

Art. 13. Os bens móveis públicos permitidos para uso poderão ser permutados por outros de igual ou maior valor, condicionado a que os novos bens integrem o patrimônio da União.

Parágrafo único. A permuta de que trata este artigo dependerá de prévia avaliação do bem e expressa autorização do Poder Público.

Art. 14. É facultado ao Poder Executivo a cessão especial de servidor para as organizações sociais, com ônus para a origem.

§ 1º Não será incorporada aos vencimentos ou à remuneração de origem do servidor cedido qualquer vantagem pecuniária que vier a ser paga pela organização social.

§ 2º Não será permitido o pagamento de vantagem pecuniária permanente por organização social a servidor cedido com recursos provenientes do contrato de gestão, ressalvada a hipótese de adicional relativo ao exercício de função temporária de direção e assessoria.

§ 3º O servidor cedido perceberá as vantagens do cargo a que fizer juz no órgão de origem, quando ocupante de cargo de primeiro ou de segundo escalão na organização social.

Art. 15. São extensíveis, no âmbito da União, os efeitos dos arts. 11 e 12, § 3º, para as entidades qualificadas como organizações sociais pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, quando houver reciprocidade e desde que a legislação local não contrarie os preceitos desta Lei e a legislação específica de âmbito federal.

#### Seção VI

##### Da Desqualificação

Art. 16. O Poder Executivo poderá proceder à desqualificação da entidade como organização social, quando constatado o descumprimento das disposições contidas no contrato de gestão.

§ 1º A desqualificação será precedida de processo administrativo, assegurado o direito de ampla defesa, respondendo os dirigentes da organização social, individual e solidariamente, pelos danos ou prejuízos decorrentes de sua ação ou omissão.

§ 2º A desqualificação importará reversão dos bens permitidos e dos valores entregues à utilização da organização social, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

## CAPÍTULO II DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 17. A organização social fará publicar, no prazo máximo de noventa dias contado da assinatura do contrato de gestão, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público.

Art. 18. A organização social que absorver atividades de entidade federal extinta no âmbito da área de saúde deverá considerar no contrato de gestão, quanto ao atendimento da comunidade, os princípios do Sistema Único de Saúde, expressos no art. 198 da Constituição Federal e no art. 7º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

Art. 19. As entidades que absorverem atividades de rádio e televisão educativa poderão receber recursos e veicular publicidade institucional de entidades de direito público ou privado, a título de apoio cultural, admitindo-se o patrocínio de programas, eventos e projetos, vedada a veiculação remunerada de anúncios e outras práticas que configurem comercialização de seus intervalos. (Regulamento)

Art. 20. Será criado, mediante decreto do Poder Executivo, o Programa Nacional de Publicização - PNP, com o objetivo de estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de organizações sociais, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União, que atuem nas atividades referidas no art. 1º, por organizações sociais, qualificadas na forma desta Lei, observadas as seguintes diretrizes:

I - ênfase no atendimento do cidadão-cliente;

II - ênfase nos resultados, qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados;

III - controle social das ações de forma transparente.

Art. 21. São extintos o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron, integrante da estrutura do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, e a Fundação Roquette Pinto, entidade vinculada à Presidência da República.

§ 1º Competirá ao Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado supervisionar o processo de inventário do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron, a

cargo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, cabendo-lhe realizá-lo para a Fundação Roquette Pinto.

§ 2º No curso do processo de inventário da Fundação Roquette Pinto e até a assinatura do contrato de gestão, a continuidade das atividades sociais ficará sob a supervisão da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

§ 3º É o Poder Executivo autorizado a qualificar como organizações sociais, nos termos desta Lei, as pessoas jurídicas de direito privado indicadas no Anexo I, bem assim a permitir a absorção de atividades desempenhadas pelas entidades extintas por este artigo.

§ 4º Os processos judiciais em que a Fundação Roquette Pinto seja parte, ativa ou passivamente, serão transferidos para a União, na qualidade de sucessora, sendo representada pela Advocacia-Geral da União.

Art. 22. As extinções e a absorção de atividades e serviços por organizações sociais de que trata esta Lei observarão os seguintes preceitos:

I - os servidores integrantes dos quadros permanentes dos órgãos e das entidades extintas terão garantidos todos os direitos e vantagens decorrentes do respectivo cargo ou emprego e integrarão quadro em extinção nos órgãos ou nas entidades indicados no Anexo II, sendo facultada aos órgãos e entidades supervisoras, ao seu critério exclusivo, a cessão de servidor, irrecusável para este, com ônus para a origem, à organização social que vier a absorver as correspondentes atividades, observados os §§ 1º e 2º do art. 14;

II - a desativação das unidades extintas será realizada mediante inventário de seus bens imóveis e de seu acervo físico, documental e material, bem como dos contratos e convênios, com a adoção de providências dirigidas à manutenção e ao prosseguimento das atividades sociais a cargo dessas unidades, nos termos da legislação aplicável em cada caso;

III - os recursos e as receitas orçamentárias de qualquer natureza, destinados às unidades extintas, serão utilizados no processo de inventário e para a manutenção e o financiamento das atividades sociais até a assinatura do contrato de gestão;

IV - quando necessário, parcela dos recursos orçamentários poderá ser reprogramada, mediante crédito especial a ser enviado ao Congresso Nacional, para o órgão ou entidade supervisora dos contratos de gestão, para o fomento das

atividades sociais, assegurada a liberação periódica do respectivo desembolso financeiro para a organização social;

V - encerrados os processos de inventário, os cargos efetivos vagos e os em comissão serão considerados extintos;

VI - a organização social que tiver absorvido as atribuições das unidades extintas poderá adotar os símbolos designativos destes, seguidos da identificação "OS".

§ 1º A absorção pelas organizações sociais das atividades das unidades extintas efetivar-se-á mediante a celebração de contrato de gestão, na forma dos arts. 6º e 7º.

§ 2º Poderá ser adicionada às dotações orçamentárias referidas no inciso IV parcela dos recursos decorrentes da economia de despesa incorrida pela União com os cargos e funções comissionados existentes nas unidades extintas.

Art. 23. É o Poder Executivo autorizado a ceder os bens e os servidores da Fundação Roquette Pinto no Estado do Maranhão ao Governo daquele Estado.

Art. 24. São convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória nº 1.648-7, de 23 de abril de 1998.

Art. 25. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 15 de maio de 1998; 177º da Independência e 110º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

*Pedro Malan*

*Paulo Paiva*

*José Israel Vargas*

*Luiz Carlos Bresser Pereira*

*Clovis de Barros Carvalho*

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 18.5.1998

**ANEXO I**

(Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998)

<b>ÓRGÃO E ENTIDADE EXTINTOS</b>	<b>ENTIDADE AUTORIZADA A SER QUALIFICADA</b>	<b>REGISTRO CARTORIAL</b>
Laboratório Nacional de Luz Síncrotron	Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron – ABTLus	Primeiro Ofício de Registro de Títulos e Documentos da Cidade de Campinas - SP, nº de ordem 169367, averbado na inscrição nº 10.814, Livro A-36, Fls 01.
Fundação Roquette Pinto	Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto – ACERP	Registro Civil das Pessoas Jurídicas, Av. Pres. Roosevelt, 126, Rio de Janeiro - RJ, apontado sob o nº de ordem 624205 do protocolo do Livro A nº 54, registrado sob o nº de ordem 161374 do Livro A nº 39 do Registro Civil das Pessoas Jurídicas.

**ANEXO II**

(Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998)

<b>ÓRGÃO E ENTIDADE EXTINTOS</b>	<b>QUADRO EM EXTINÇÃO</b>
Laboratório Nacional de Luz Síncrotron	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq
Fundação Roquette Pinto	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

**Anexo II**

**Presidência da República**  
**Casa Civil**  
**Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**LEI No 9.790, DE 23 DE MARÇO DE 1999.**

Regulamento

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.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DA QUALIFICAÇÃO COMO ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL  
DE INTERESSE PÚBLICO

Art. 1º Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.

§ 2º A outorga da qualificação prevista neste artigo é ato vinculado ao cumprimento dos requisitos instituídos por esta Lei.

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.

Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

I - promoção da assistência social;

II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;

III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

V - promoção da segurança alimentar e nutricional;

VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;

VII - promoção do voluntariado;

VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;

IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;

X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;

XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;

XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, a dedicação às atividades nele previstas configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.

Art. 4º Atendido o disposto no art. 3º, exige-se ainda, para qualificarem-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, que as pessoas jurídicas interessadas sejam regidas por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre:

I - a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência;

II - a adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes a coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório;

III - a constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil, e sobre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os organismos superiores da entidade;

IV - a previsão de que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social da extinta;

V - a previsão de que, na hipótese de a pessoa jurídica perder a qualificação instituída por esta Lei, o respectivo acervo patrimonial disponível, adquirido com recursos públicos durante o período em que perdurou aquela qualificação, será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social;

VI - a possibilidade de se instituir remuneração para os dirigentes da entidade que atuem efetivamente na gestão executiva e para aqueles que a ela prestam serviços específicos, respeitados, em ambos os casos, os valores praticados pelo mercado, na região correspondente a sua área de atuação;

VII - as normas de prestação de contas a serem observadas pela entidade, que determinarão, no mínimo:

a) a observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade;

b) que se dê publicidade por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade, incluindo-se as certidões negativas de débitos junto ao INSS e ao FGTS, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão;

c) a realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes se for o caso, da aplicação dos eventuais recursos objeto do termo de parceria conforme previsto em regulamento;

d) a prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público será feita conforme determina o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.

Parágrafo único. É permitida a participação de servidores públicos na composição de conselho de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, vedada a percepção de remuneração ou subsídio, a qualquer título. (Incluído pela Lei nº 10.539, de 2002)

Art. 5º Cumpridos os requisitos dos arts. 3º e 4º desta Lei, a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, interessada em obter a qualificação instituída por esta Lei, deverá formular requerimento escrito ao Ministério da Justiça, instruído com cópias autenticadas dos seguintes documentos:

- I - estatuto registrado em cartório;
- II - ata de eleição de sua atual diretoria;
- III - balanço patrimonial e demonstração do resultado do exercício;
- IV - declaração de isenção do imposto de renda;
- V - inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes.

Art. 6º Recebido o requerimento previsto no artigo anterior, o Ministério da Justiça decidirá, no prazo de trinta dias, deferindo ou não o pedido.

§ 1º No caso de deferimento, o Ministério da Justiça emitirá, no prazo de quinze dias da decisão, certificado de qualificação da requerente como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

§ 2º Indeferido o pedido, o Ministério da Justiça, no prazo do § 1º, dará ciência da decisão, mediante publicação no Diário Oficial.

§ 3º O pedido de qualificação somente será indeferido quando:

- I - a requerente enquadrar-se nas hipóteses previstas no art. 2º desta Lei;
- II - a requerente não atender aos requisitos descritos nos arts. 3º e 4º desta Lei;
- III - a documentação apresentada estiver incompleta.

Art. 7º Perde-se a qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, a pedido ou mediante decisão proferida em processo administrativo ou

judicial, de iniciativa popular ou do Ministério Público, no qual serão assegurados, ampla defesa e o devido contraditório.

Art. 8º Vedado o anonimato, e desde que amparado por fundadas evidências de erro ou fraude, qualquer cidadão, respeitadas as prerrogativas do Ministério Público, é parte legítima para requerer, judicial ou administrativamente, a perda da qualificação instituída por esta Lei.

## CAPÍTULO II

### DO TERMO DE PARCERIA

Art. 9º Fica instituído o Termo de Parceria, assim considerado 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 previstas no art. 3º desta Lei.

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

§ 1º A celebração do Termo de Parceria será precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, nos respectivos níveis de governo.

§ 2º São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:

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

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

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

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

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

VI - a de publicação, na imprensa oficial do Município, do Estado ou da União, conforme o alcance das atividades celebradas entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, de extrato do Termo de Parceria e de demonstrativo da sua execução física e financeira, conforme modelo simplificado estabelecido no regulamento desta Lei, contendo os dados principais da documentação obrigatória do inciso V, sob pena de não liberação dos recursos previstos no Termo de Parceria.

Art. 11. A execução do objeto do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada por órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade fomentada, e pelos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, em cada nível de governo.

§ 1º Os resultados atingidos com a execução do Termo de Parceria devem ser analisados por comissão de avaliação, composta de comum acordo entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

§ 2º A comissão encaminhará à autoridade competente relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.

§ 3º Os Termos de Parceria destinados ao fomento de atividades nas áreas de que trata esta Lei estarão sujeitos aos mecanismos de controle social previstos na legislação.

Art. 12. Os responsáveis pela fiscalização do Termo de Parceria, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública pela organização parceira, darão imediata ciência ao Tribunal de Contas respectivo e ao Ministério Público, sob pena de responsabilidade solidária.

Art. 13. Sem prejuízo da medida a que se refere o art. 12 desta Lei, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis

pela fiscalização representarão ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União, para que requeiram ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público, além de outras medidas consubstanciadas na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e na Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

§ 1º O pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§ 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações mantidas pelo demandado no País e no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

§ 3º Até o término da ação, o Poder Público permanecerá como depositário e gestor dos bens e valores seqüestrados ou indisponíveis e velará pela continuidade das atividades sociais da organização parceira.

Art. 14. A organização parceira fará publicar, no prazo máximo de trinta dias, contado da assinatura do Termo de Parceria, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público, observados os princípios estabelecidos no inciso I do art. 4º desta Lei.

Art. 15. Caso a organização adquira bem imóvel com recursos provenientes da celebração do Termo de Parceria, este será gravado com cláusula de inalienabilidade.

### CAPÍTULO III

#### DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 16. É vedada às entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público a participação em campanhas de interesse político-partidário ou eleitorais, sob quaisquer meios ou formas.

Art. 17. O Ministério da Justiça permitirá, mediante requerimento dos interessados, livre acesso público a todas as informações pertinentes às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

Art. 18. As pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, qualificadas com base em outros diplomas legais, poderão qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, desde que atendidos os requisitos para tanto exigidos, sendo-lhes assegurada a manutenção simultânea dessas qualificações, até dois anos contados da data de vigência desta Lei. (Vide Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001)

§ 1º Findo o prazo de dois anos, a pessoa jurídica interessada em manter a qualificação prevista nesta Lei deverá por ela optar, fato que implicará a renúncia automática de suas qualificações anteriores. (Vide Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001)

§ 2º Caso não seja feita a opção prevista no parágrafo anterior, a pessoa jurídica perderá automaticamente a qualificação obtida nos termos desta Lei.

Art. 19. O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de trinta dias.

Art. 20. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 23 de março de 1999; 178º da Independência e 111º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

*Renan Calheiros*

*Pedro Mallan*

*Ailton Barcelos Fernandes*

*Paulo Renato Souza*

*Francisco Dornelles*

*Waldeck Ornélas*

*José Serra*

*Paulo Paiva*

*Clovis de Barros Carvalho*

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 24.3.1999