

A EVOLUÇÃO DO TERCEIRO SETOR BRASILEIRO E SUA RELAÇÃO COM O ESTADO

Rafaela Dalabilia Thiesena

Resumo:

O presente texto objetiva analisar e discutir a reformulação imposta à atuação e à dimensão do Estado, principalmente no que se refere às políticas públicas voltadas à efetivação dos direitos sociais elencados na Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, pretende-se verificar quais foram as causas que desencadearam o crescimento deste segmento na última década. O tema é relevante, pois trata de organizações sem fins lucrativos que se relacionam com o Estado naquilo que se refere a sua finalidade, qual seja: a efetivação dos direitos sociais.

Palavras-chave:

Estado. Sociedade. Terceiro Setor. Direitos Sociais.

Abstract:

This work aims to analyze and discuss the recasting imposed on the performance and dimension of the State, mainly in what regard to public policies directed execution social rights listed in the Federal Constitution of 1988. In this way, it intends to verify what are the causes that triggered the growth of this segment in the last decade. The issue is relevant because it deals with non-profit organizations which relate to the State what it refers to its purpose, which is: execution of social rights

Keywords:

State. Society. Third Sector. Social Rights.

Sumário:

Introdução. 1. Origem e Evolução do Terceiro Setor no Brasil. 2. A relação entre o Terceiro Setor e o Estado. 3. Evolução da legislação atinente ao Terceiro Setor. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

Este artigo objetiva analisar as configurações do terceiro setor ao longo do tempo, enfatizando sua evolução, bem como sua interação com o Estado, considerando estar o terceiro setor também voltado à efetivação dos direitos sociais.

A sociedade civil iniciou seu papel de interlocutora entre demandas sociais e Estado durante as décadas de 70 e 80 do século 20, manifestando-se por meio dos movimentos sociais, os quais atuaram de forma vigorosa para a derrocada da ditadura militar e posteriormente para a redemocratização do país. A partir da consagração obtida na Constituição Federal de 1988, no entanto, que assegurou muitas das reivindicações advindas da sociedade, deu-se uma multiplicação de entidades, as quais voltaram-se para questões mais pontuais.

A partir dos 90 ocorreu, também, a instituição das reformas do Estado, que se caracterizaram pela transferência da responsabilidade acerca da satisfação das demandas sociais do Estado para o âmbito privado, mais especificamente para o denominado terceiro setor. Ao atuar junto a sociedade brasileira, o terceiro setor se configura como alternativa de execução de serviços voltados às demandas sociais que, inicialmente, deveriam ser prestados pelo Estado de forma direta e exclusiva.

I. ORIGEM E EVOLUÇÃO DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL

A formação e estruturação deste segmento são caracterizadas pela conjugação de fatores peculiares a cada país, sendo necessário computar-se, deste modo, elementos socioeconômicos, políticos e culturais.

As organizações da sociedade civil atinentes ao terceiro setor estão presentes na conjuntura brasileira há longa data, participando das políticas públicas e da economia, mesmo que de forma incipiente, porém vêm ganhando visibilidade junto a opinião pública nos últimos anos devido a uma aproximação entre o setor público e essas organizações.

As organizações voluntárias enraizadas na sociedade civil sempre participaram da vida social e, inicialmente, vinculavam-se a condições religiosas e étnicas. Há registros de que as entidades filantrópicas, comumente ativas nas áreas da educação, como orfanatos e educandários, bem como aquelas voltadas para a saúde, como as Santas Casas de Misericórdia, foram criadas durante o período denominado Brasil Colônia.

A concepção e atuação da sociedade civil organizada foram relevantes no processo de redemocratização no Brasil, tendo em vista sua oposição ao regime militar, pois esses novos atores sociais emergiram com vistas à cidadania participativa, principalmente nas últimas três décadas, o que nos conduz a um novo modo de compreender as relações de poder da sociedade contemporânea.

Além disso, pode-se afirmar que o surgimento da sociedade civil organizada nos anos 70, caracterizada pela oposição ao Estado autoritário e objetivando contribuir com a redemocratização dos processos decisórios, foi muito além do contexto social, pois, conforme afirma Maria da Glória Gohn (2005, p. 73):

[...] movimentos sociais não populares, advindos de outras camadas sociais, tais como o das mulheres, dos ambientalistas, pela paz, dos homossexuais, etc., também já tinham iniciado uma trilha de lutas independente do mundo do trabalho e se firmado como agentes de construção de identidades e força social organizada.

Até meados da década de 80 os movimentos populares sociais eram movidos por um objetivo comum, que abrangia qualquer interesse individualizado de determinado grupo: a conquista da democracia. A sociedade civil tutelava, mesmo que informalmente, direitos civis, ao mesmo tempo que militava pela redemocratização do país.

A partir de 1985, entretanto, a forma de participação e representação política é alterada e, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ocorreu, ao menos formalmente, a conquista dos objetivos almejados pelos

movimentos sociais como um todo. Em seguida iniciou-se um processo de individualização dos anseios de cada grupo social, desencadeando a multiplicação de organizações na sociedade civil, que atualmente abrangem os mais variados nichos que atuam de diversas maneiras, buscando o respeito e reconhecimento de interesses que ainda não possuem a tutela jurídica ou, muitas vezes, embora positivados, não são prestados de maneira adequada pelo Estado.

Assim manifesta-se Luiz Raul Sartori (2006, p. 123-124):

[...] Antes de ocorrer a democratização no Brasil, na década de 80, os movimentos sociais lutavam, quase que unanimemente, pela democracia. O objetivo de praticamente todas as organizações sociais era o restabelecimento do sistema democrático. Sendo assim, com inúmeros movimentos sociais lutando por um único fim, no caso a democracia, a pressão realmente resulta num resultado positivo. Apesar de intensas lutas travadas com o sistema autoritário, a democracia finalmente é restabelecida, e amadurece de forma bastante rápida. Atingido o fim democrático, os movimentos sociais que antes lutavam conjuntamente, agora separam-se para defender interesses diversos. Enquanto a democracia era o objetivo maior, a união preponderava. No entanto, no momento em que a finalidade primeira é atingida, a integração dos movimentos desaparece, visto que cada ator social começa a reivindicar interesses de determinadas camadas sociais ou classes. Tais interesses tornam-se comuns a uma parcela determinada da população e não mais a toda a coletividade. Dessa forma, inúmeros movimentos sociais originam-se de forma independente para buscar o reconhecimento dos anseios da respectiva população que reivindica. Os fins buscados variam de movimento para movimento. Conseqüentemente, surgem vários movimentos sociais que passam a agir desatrelados uns dos outros. Cada um luta por um determinado direito ou interesse social.

Ademais, ao se reconhecer a incidência, mesmo que parcial, dos ideais keynesianos no Brasil, é necessário ressaltar que estes ocorreram durante um regime autoritário, que se caracterizou pela concentração de poder e pela sociedade excludente.

Nessa ótica dispõe Carlos Montaña (2003, p. 34-35),

[...] se o período Vargasista “consolidou” as leis do trabalho e desenvolveu certo “Estado Social”, por meio de um tipo de “pacto antioligárquico” e “industrialista”, é apenas com a Constituição de 88 que se consagra o novo “pacto social”, resultado das lutas gestadas no período pós-ditatorial – onde uma base social organizada e mobilizada coabitava como uma extensa cúpula política e econômica de tendências democráticas, onde aparecem, junto aos chamados “novos movimentos sociais”, novos partidos políticos trabalhistas de massas, sindicatos operários, entre outros –, pacto esse abortado pelos governos Collor e Cardoso.

Embora o ataque às premissas do *Welfare State* tenha-se iniciado na década de 70, tendo como elemento norteador desta oposição na América Latina o Consenso de Washington, sua derrocada no cenário nacional ocorreu, de forma emblemática, a partir da década de 90, por meio do desenvolvimento do projeto neoliberal, fundamentado em princípios que ordenaram a reforma do Estado em favor dos interesses do mercado, por meio da liberalização comercial, privatizações e desregulamentação, o que, segundo Montaña (2003), significa a negação aos direitos sociais presentes na Constituição Federal de 1988.

Essa transformação acerca da perspectiva de atuação do Estado é apontada por Luís Carlos Bresser Pereira, ministro da Fazenda do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, segundo Montaña (2003), como a primeira geração de reformas, denominada ajuste estrutural macroeconômico.

Em seguida ocorreu a segunda geração de reformas, a gerencial, que é caracterizada nas palavras de Montaña (2003, p. 45-46) da seguinte forma:

[...] Sob o pretexto de chamar a sociedade à participação em torno do “controle social” e da “gestão” de serviços sociais e científicos”, desenvolvendo a democracia e a cidadania, a dita “publicização” é, na verdade, a denominação ideológica dada à transferência de questões públicas da responsabilidade estatal para o chamado “terceiro setor” (conjunto de “enti-

dade públicas não-estatais” mas regido pelo direito civil privado) e ao repasse de recursos públicos para o âmbito privado. Isto é uma verdadeira privatização de serviços sociais e de parte dos fundos públicos.

Deste modo, faz-se necessário ressaltar o incentivo proveniente da reforma gerencial promovida pelo governo Fernando Henrique Cardoso ao terceiro setor brasileiro, o que se constitui uma das características do mesmo como ator social, ou seja, ser um fenômeno marcado pelas políticas neoliberais.

Pode-se dizer, então, que o terceiro setor brasileiro decorre dos ideais e conquistas provenientes dos movimentos sociais atuantes nas décadas de 70 e 80 que contribuíram de forma significativa para a conquista da democracia e da positividade de direitos até então não reconhecidos. E, também, pode-se afirmar que provém das reformas estruturais conduzidas pelos ideais do neoliberalismo, com vistas à readequação das funções estatais, principalmente naquilo que se refere à prestação dos direitos fundamentais sociais que são norteados pelos princípios da universalização e igualdade.

Não se pode negar, contudo, que no Brasil o terceiro setor decorre da energia propulsora, da capacidade de absorção e reação aos fenômenos sociais emanados da sociedade civil. Nessa linha, cumpre mencionar os ensinamentos de Simone de Castro Tavares Coelho (2002, p. 23), que refere:

[...] o terceiro setor brasileiro sofreu uma mudança em seu perfil como resultado de uma soma 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.

Ademais, para ser considerada uma organização pertencente ao terceiro setor é indispensável a configuração simultânea e constante de três características: a prestação de serviços de interesse coletivo, não ter como finalidade o lucro e ser uma entidade privada.

Há pouco tempo competia exclusivamente ao Estado, de forma centralizada, planejar o desenvolvimento do país, bem como de que forma programaria a execução de suas decisões. Diante de sua reestruturação, no entanto, imposta pelas transformações sociais e pelos ideais do capital, o monopólio acerca da defesa e prestação de direitos fundamentais sociais de interesse público está em discussão.

Deste modo, verifica-se que o Estado é um, dentre muitos setores, que destina recursos e força de trabalho na consecução de políticas sociais. Além disso, existe uma esfera pública não atendida de forma plena por suas atividades e, neste espaço, o terceiro setor atua, muitas vezes de forma subsidiária e complementar, naquilo que se refere à prestação de serviços sociais básicos.

2. A RELAÇÃO ENTRE TERCEIRO SETOR E ESTADO

Na década de 90 teve início a abertura da economia brasileira que, mais tarde, culminou na Reforma Administrativa do Estado, mediante a instituição da administração gerencial. Esta reforma ocorreu, precipuamente, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, sob o argumento da ineficiência e incapacidade do Estado em prestar os serviços que o cidadão necessita de forma satisfatória, bem como na escassez de recursos públicos.

A partir de então ocorreu uma alteração na relação entre Estado e organizações da sociedade civil, tendo em vista que o tema “terceiro setor” tornou-se politicamente relevante. Em linhas gerais, é possível afirmar que o discurso pró-reforma do Estado fundamentou-se na tese de que este não consegue, sozinho, solucionar e atender satisfatoriamente às demandas sociais, sendo indispensável a participação da sociedade civil, na convicção de que esta possui mais capacidade gestora e de resolução dos problemas advindos da sociedade.

A reforma gerencial compreende as ideias de privatização, publicização e terceirização como instrumentos consecutores da reformulação do Estado. Nesse sentido, o Programa Nacional de Publicização caracterizou-se pela transferência de responsabilidades do Estado para o âmbito privado. Nas palavras de Santos (2000, p. 109):

Por meio de um programa de publicização, transfere-se para o setor público não-estatal, o denominado terceiro setor, a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle. Desse modo, o Estado abandona o papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais, como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano. Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade.

Deste modo, ocorreu um deslocamento acerca da responsabilidade dos problemas sociais. Além disso, entrou em discussão o tamanho do Estado e sua forma de atuação e prestação de serviços públicos à sociedade.

Montaño (2003, p. 190) assinala a existência de uma nova perspectiva acerca das políticas sociais do Estado, pois, paulatinamente, ocorreu a transferência do trato das questões sociais deste para o âmbito privado e, em razão disso, afirma:

Na verdade, o que fica no Estado, o que passa para o “terceiro setor” e o que é privatizado e passa a ser comercializado como mercadoria, responde a um processo seletivo; como afirma Laurell, a privatização de políticas sociais só interessa na medida em que possam ser convertidas em processo econômico rentável (CF. Laurell, 1995:167), aquelas atividades ou serviços sociais ou funções assistenciais que não representem um lucro interessante para a “iniciativa privada” serão mantidas no Estado, serão transferidas para o “terceiro setor” ou diretamente eliminadas.

Ressalta-se que as políticas sociais do Estado passaram a ser dirigidas a grupos determinados por uma necessidade específica não satisfeita, o que se opõe diretamente ao caráter universal das políticas públicas sociais. Por fim, Montaño (2003, p. 196) destaca a descentralização das atividades sociais do

Estado, uma vez que foi transferida para as organizações do terceiro setor a execução de projetos concernentes à aplicação das políticas públicas, concluindo, por isso que:

[...] o novo trato à “questão social” deve ser, na moldura neoliberal, dual. Por um lado tem de atender com serviços de qualidade à população com capacidade de adquirir os serviços no mercado, segundo suas possibilidades econômicas, numa atividade claramente lucrativa. Por outro lado, deve intervir, por meio do Estado ou de entidades filantrópicas, nas demandas pontuais da população carente, com precários serviços momentâneos. Altera-se a dimensão de seguridade social como direito do cidadão, a universalidade da prestação do serviço, de qualidade homogênea para toda a população, o caráter não-contratualista das políticas sociais e assistenciais.

Da mesma forma que a participação das organizações da sociedade civil no cenário nacional aumentou, também ocorreu seu aperfeiçoamento na gestão de recursos e projetos sociais. Por conseguinte tornou-se necessário o estreitamento da relação entre Estado e terceiro setor, considerando a ideia de que o “público” vai além do estatal e, por isso, é necessária uma fiscalização da sociedade sobre a destinação dada aos recursos públicos.

Independentemente das posições ideológicas adotadas para justificar a existência de instituições da sociedade civil organizada e sua relação com o Estado, percebe-se que estas organizações não existem apenas para fazer as coisas que o Estado não está fazendo, mas sim, constata-se que a relação entre esses dois setores pode ser de colaboração, em que um compensa a insuficiência do outro e, não obstante, podem operar juntos na solução de problemas sociais.

Assim, como em qualquer outra relação de contrato, a interação entre o terceiro setor e o Estado possui características de colaboração e de conflito. É relevante, contudo, advertir que um não deve pretender substituir o outro, visto que o Estado goza de condições mais adequadas para prover os recursos necessários às atividades do terceiro setor e pode, em razão disso, estabelecer prioridades de políticas públicas a serem executadas.

Em contrapartida, as organizações atinentes ao terceiro setor possuem melhores condições que o Estado para individualizar a prestação dos serviços, pois sua localização geográfica está mais próxima da realidade daqueles que demandam os serviços públicos e, por isso, é possível realizar um trabalho mais eficaz.

Conforme já demonstrado, sempre existiram organizações que são classificadas como terceiro setor e, desta maneira, observa-se que ao longo do tempo e principalmente após o processo de redemocratização, deu-se um estreitamento do diálogo entre Estado e terceiro setor. Ocorreu uma interação sob diferentes estruturas formais, conforme o caráter do projeto e o espaço de interlocução.

Cabe aqui ressaltar que a pujança das organizações atinentes ao terceiro setor não provém, apenas e simplesmente, da necessidade de compensar a ausência injustificada de políticas públicas na prestação de serviços sociais, mas, sim, como resultado de uma ação de governo que promoveu o processo de desregulamentação do dever estatal de prestar os direitos sociais de forma universal e direta.

A crescente atuação do terceiro setor junto a sociedade brasileira constituiu parte do projeto de reestruturação do tamanho e das funções do Estado. Na lição de Tavares Coelho (2002, p. 150-151):

De forma pequena e pontual, a relação sempre existiu, sem chamar a atenção da opinião pública e sem que o próprio governo nela investisse, apenas repassando recursos para certas entidades, geralmente da área de assistência social. Isso tem ocorrido sem que haja uma orientação política ou a definição de metas e parâmetros específicos, ou seja, uma intenção consciente e premeditada para o estabelecimento de uma relação. Entretanto, já se notam algumas mudanças nas formas de condução do relacionamento em alguns setores específicos (como, por exemplo, no combate à Aids e no enfrentamento de questões ecológicas), quando as entidades passam a influir na própria formulação das políticas públicas. Na verdade, a mudança de postura do Estado é, em grande

parte, uma resposta à própria transformação de nossa sociedade, a qual, por sua vez, tem se mostrado mais articulada e mais participativa. Procuram-se hoje caminhos alternativos, através de organizações civis, que possam oferecer ao Estado uma interlocução mais consistente.

Nessa linha, importa considerar que é viável a relação entre Estado e terceiro setor, tendo em vista que, ao se utilizar os vínculos contratuais de colaboração, com boa vontade, ética e probidade, podem ser obtidos bons resultados, dependendo principalmente da vontade política dos envolvidos.

3. EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO ATINENTE AO TERCEIRO SETOR

Como já referido, em maior ou menor intensidade as entidades do terceiro setor sempre estiveram presentes na conjuntura brasileira. Ocorre que somente a partir dos anos 90 a atenção dos legisladores voltou-se para estes atores sociais, tornando-se fácil constatar que a legislação pertinente às organizações do terceiro setor, embora incompletas, somente foram editadas a partir de 1998.

Inicialmente ocorreu a edição da Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, a qual institui a possibilidade das instituições sem fins lucrativos pleitearem o Título de Utilidade Pública Federal. Esta titulação também pode ser concedida pelos Estados e municípios, sendo facultado à instituição titulada cumulá-la nas três esferas.

Esta lei determina algumas condições indispensáveis para o recebimento do Título de Utilidade Pública Federal, cabendo à organização comprovar ao Ministério da Justiça, órgão responsável pela concessão do título, que: a) possui personalidade jurídica (fundação ou associação); b) tem sede no Brasil; c) está em plena atividade há três anos; d) não remunera os dirigentes e tampouco distribui possíveis lucros; e) promover atividades voltadas à pesquisa científica, educação, cultura, artística ou filantrópica; f) comprova a idoneidade de seus diretores; g) publica um demonstrativo de receitas e despesas anualmente.

Ao se verificar estas condições, ocorrerá a outorga do aventado título, que, por sua vez, assegura à entidade que o recebeu a possibilidade de usufruir de algumas *benefices*, tais como receber doações de pessoas jurídicas, bens administrados pela Receita Federal, subvenções e auxílios da União e suas autarquias e receitas da Loteria Federal, entre outras.

Após um significativo lapso sem qualquer edição de normas, em 18 de fevereiro de 1998 ocorreu a publicação da Lei nº 9.608, a qual disciplina a ação voluntária e define o que é serviço voluntário, bem como estabelece direitos e deveres das entidades que se utilizam deste serviço e daqueles que o prestam. Eduardo Szazi (2000, p. 34) esclarece as circunstâncias adequadas em que deve ocorrer a prestação deste tipo de trabalho:

[...] o cerne do serviço voluntário, sob a égide da nova lei, reside na existência de contrato escrito, pois esta será a prova documental da não existência de vínculo laboral. É também extremamente recomendável que tal ajuste preveja as hipóteses e/ou limites de reembolso de despesas feitas pelo voluntário, que, por sua vez, deverão ser objeto de relatório suficientemente circunstanciado, para comprovar sua vinculação ao serviço voluntário, devendo, ainda, pautar-se pelos princípios da austeridade e discrição que devem permear as atividades de uma entidade sem fins lucrativos.

A Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, cria um modelo de qualificação das organizações públicas não estatais (associações e fundações), voltadas para a execução de atividades relacionadas ao ensino, desenvolvimento tecnológico, preservação ambiental, cultura, saúde e pesquisa científica em organizações sociais.

Além de compreender algum dos focos anteriormente relacionados, conforme dispõe o artigo 2º da Lei 9.637/98, as organizações que pretendem obter esta qualificação deverão comprovar que seu estatuto prevê que a natureza social de seus objetivos está vinculada à área de sua atuação. Além disso, deve possuir finalidade não lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades.

É necessário, também, prever expressamente que a entidade possui, como órgão de deliberação superior e de direção, uma diretoria e um Conselho de Administração, tendo esta composição e atribuições normativas e de controle previstas na lei; dispor sobre a participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de representantes do poder público e de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral, além de especificar a composição e as atribuições da diretoria.

Aparece, da mesma forma, a obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial da União, dos resultados financeiros e do relatório de execução do Contrato de Gestão. Quando a entidade qualificada como organização social for uma associação civil, a aceitação de novos associados deve obedecer às previsões estatutárias. É vetada a 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.

Deve, ainda, dispor acerca da incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe forem destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra entidade que goze da mesma qualificação legal no âmbito da União e que atue na mesma área, ou ao patrimônio da União, Estados, Distrito Federal ou municípios, na proporção dos recursos e bens por estes destinados.

Por conseguinte, após obter a qualificação de organização social, a entidade estará apta a receber e administrar recursos, bens e equipamentos provenientes do Estado. Esta forma de cooperação deverá ocorrer por meio de um vínculo contratual, denominado legalmente de Contrato de Gestão, o qual estabelece metas de desempenho que devem ser buscadas pela organização social.

Por fim, ocorreu a edição daquela que é definida por muitos como o marco legal do segmento, pois compreende todas as organizações que compõem o terceiro setor, a Lei n.º. 9.790, de 23 de março de 1999, que criou a possibilidade de essas entidades obterem a qualificação de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscips.

Pode-se conceituar, de modo geral, que Oscip é uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que tenha estabelecido em seu estatuto, como finalidade, a consecução dos direitos arrolados no artigo 3º da Lei 9.790/99, e norteie suas atividades pelo princípio da universalização dos serviços.

Inicialmente é indispensável que as atividades da entidade que pretende obter este título sejam voltadas para a prestação de serviços públicos nas áreas da cultura, educação, ética, paz, cidadania, direitos humanos, saúde, desenvolvimento econômico e social e de tecnologias alternativas, voluntariado ou preservação e conservação do meio ambiente. Luiz Alberto dos Santos (2000, p. 134) ressalta a ampliação das áreas em que as Oscips podem atuar:

[...] Essa enumeração mostra-se mais ampla do que a prevista para as organizações sociais, mas evidentemente vinculada a serviços públicos nas áreas sociais. Tanto quanto no que tange ao relacionamento do Estado com as organizações sociais, a atuação do Estado é restrita a um papel supletivo de *fomento*, inclusive em atividades notoriamente *típicas* e até mesmo de sua competência *exclusiva*, como a defesa do patrimônio histórico e do meio ambiente (grifo do autor).

Para se qualificar como Oscip a entidade necessita comprovar que está previsto em seu estatuto: a) não possuir fins lucrativos; b) não possuir qualquer das formas de pessoas jurídicas listadas no artigo 2º da Lei; c) ter como atividade fim pelo menos uma das listadas anteriormente; d) apresentar cópias autenticadas dos documentos exigidos no artigo 5º da Lei.

Também é indispensável que conste de forma expressa em seu estatuto, na esteira das disposições contidas no artigo 4º da Lei 9.790/99, a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência.

Alem disso, dispõe o artigo 4º, inciso II, da referida lei, a necessidade de se adotar práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais em decorrência da participação no respectivo processo decisório.

Esta previsão deve ser interpretada como o norte para a atuação dos membros e dirigentes da Oscip, e convém mencionar que o Decreto 3.100/99 define, em seu artigo 7º, como vantagens ou benefícios pessoais aqueles obtidos pelos dirigentes da entidade e seus cônjuges, companheiros e parentes colaterais ou afins até o terceiro grau e pelas pessoas jurídicas das quais os mencionados anteriormente sejam controladores ou detenham mais de 10% das participações societárias.

No inciso III do citado artigo 4º está prevista a criação de um 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. Trata-se de disposição fundamental, pois prevê a formação de um colegiado tecnicamente hábil para fiscalizar a gestão da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

Já o inciso IV do mesmo artigo dispõe a necessidade de previsão estatutária acerca de futura dissolução da Oscip, determinando que o seu patrimônio líquido seja transferido a outra pessoa jurídica qualificada como Oscip e que possua, de preferência, o mesmo objetivo social da extinta.

Esta disposição refere-se precipuamente à característica de entidade de interesse público, pois foi utilizando-se desta qualificação que a entidade angariou patrimônio e recursos e, portanto, pretende-se que estes permaneçam, mesmo que em outra entidade, à disposição da sociedade.

Em seu inciso V, o artigo 4º da Lei 9.790/99 impõe a necessidade de previsão acerca de possível perda da qualificação da entidade como Oscip, devendo restar estabelecido que o respectivo acervo patrimonial disponível, adquirido com recursos públicos durante o período em que se utilizou daquela qualificação, seja transferido a outra entidade qualificada como Oscip que tenha, de preferência, o mesmo objeto social.

O inciso VI do artigo 4º da mesma Lei inovou naquilo que se refere à remuneração de seus dirigentes, pois, pela primeira vez, as entidades sem fins lucrativos podem remunerar seus dirigentes ao mesmo tempo que se utilizam

das vantagens inerentes à qualificação institucional, ressaltando-se que o valor da remuneração deve respeitar os índices praticados pelo mercado da área de atuação da Oscip.

Por fim, naquilo que diz respeito às previsões estatutárias indispensáveis à entidade que pretende obter a qualificação de Oscip, o artigo 4º, inciso VII, estabelece certas condições com o fito de assegurar a probidade da gestão da entidade:

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.

Após obter a qualificação, por meio de procedimento junto ao Ministério da Justiça, a relação entre poder público e Oscip se dará mediante vínculo jurídico definido pela Lei como Termo de Parceria, o qual restou regulamentado pelo Decreto nº. 3.100, de 30 de julho de 1999.

Pode-se destacar como aspectos evolutivos da Lei nº . 9.790/99 o reconhecimento do espaço público não estatal e a definição dos critérios de eficácia e eficiência para aferir a utilização adequada dos recursos recebidos dos órgãos públicos. Além disso, em relação às legislações anteriores, agilizou o processo inerente à obtenção da qualificação, ampliou as áreas de atuação, identificando as organizações que possuem fins públicos e alterou a forma de parceria com o Estado.

Oportuno enfatizar que é indispensável que a legislação acompanhe a evolução da sociedade, tanto para criar mecanismos que permitam a interação entre os atores que a compõem quanto para regulamentar e fiscalizar possíveis abusos na sua forma de atuação. Pode-se ressaltar, empregando as palavras de Ruth Cardoso (apud Sartori, 2006, p. 130), que:

[...] o Terceiro Setor, já dissemos, é uma realidade nova, complexa e diversificada. Por isso mesmo é preciso que comecemos a discutir o marco legal que o regula. No Brasil, a legislação que se aplica ao setor não lucrativo é antiquada e inadequada. Ela não dá conta de fenômenos novos como a responsabilidade social do setor privado empresarial e as relações crescentes de parceria, em todos os níveis, entre órgãos públicos e organizações não-governamentais. A legislação vigente, ao tratar de forma indiferenciada todo e qualquer tipo de associação civil, não estimula a atuação dos cidadãos e o investimento social da empresa. Tampouco coíbe eventuais abusos praticados em nome da filantropia e da assistência social. Rever este emaranhado legal de modo a simplificá-lo e torná-lo mais transparente e adequado é uma necessidade urgente.

É com legislações adequadas que o Estado pode estreitar suas relações com a sociedade civil organizada, estabelecer com ela vínculos de cooperação, os quais se iniciam pelas isenções fiscais e encaminham-se para o financiamento estatal, direto ou indireto. Verifica-se que em compasso com as transformações ocorridas na sociedade, ocorrem as mudanças das organizações integrantes do terceiro setor, seja em relação as suas dimensões, seja naquilo que se refere ao seu objeto social de trabalho.

CONCLUSÃO

Diante das considerações traçadas, é plausível afirmar que a crescente atuação do terceiro setor na conjuntura brasileira ocorre em razão da transferência de responsabilidade de resposta às demandas sociais do Estado para o terceiro setor. Esta transformação acerca da execução dos projetos e serviços voltados à efetivação dos direitos sociais básicos deu-se em virtude de três argumentos basilares: escassez de recursos públicos, má administração ou malversação destes recursos e maior eficiência de gestão das organizações do terceiro setor se comparadas ao Estado.

A sociedade civil, organizada em instituições que conjugadas formam o terceiro setor, em razão de estar inserida na realidade das comunidades, e devido à possibilidade de atuar de forma individualizada, pontual, seria a redentora dos problemas sociais, pois poderia atender de forma mais eficaz às necessidades, no entanto é indispensável deixar claro que o crescimento deste segmento não ocorre na esteira dos movimentos sociais das décadas anteriores.

Tais movimentos sociais se caracterizaram pela oposição ao poder constituído e militaram pela reformulação do Estado em favor da construção e reconhecimento de direitos até então renegados. Em contrapartida, as organizações que compõem o terceiro setor até podem desempenhar uma função voltada à democracia e cidadania, porém, até o momento, não se mostraram entidades politizadas que buscam a discussão e a reflexão de questões cruciais para a democratização dos direitos.

Na realidade, embora tenha herdado uma responsabilidade política advinda dos movimentos sociais, o terceiro setor vem atuando com o Estado e por causa deste. Ele não surgiu no seio da sociedade, não advém da indignação social diante do descaso do poder público em relação às demandas sociais. Ao contrário, o terceiro setor brasileiro é, em grande parte, resultado do fomento que lhe foi destinado pelo Programa de Reforma do Aparelho do Estado instituído pelo governo Fernando Henrique Cardoso, que o idealizou como instrumento executor de políticas públicas sociais.

Assim sendo, a atuação do terceiro setor está complementando a presença do Estado, não em razão dos argumentos que justificaram sua reforma, mas sim devido à opção de destinar à execução de atividades voltadas à satisfação dos direitos sociais básicos para organizações deste terceiro setor. O Estado se omite deliberadamente da execução de ações necessárias à proteção e efetivação dos direitos sociais, pois lhe é mais conveniente contratar com o terceiro setor a execução indireta de projetos que correspondam às suas funções.

Ao agir desta forma, entretanto, deixa de cumprir suas obrigações constitucionais, tendo em vista que se abstém de realizar políticas sociais de caráter universal, não contributivo e gratuito. Assim, afirma-se que o Estado regula e fomenta o terceiro setor para que este execute programas destinados à satisfação dos direitos sociais.

Tanto a Lei nº 9.637/98, que cria as Organizações Sociais, quanto a Lei nº 9.790/99 que institui as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscips – são instrumentos jurídicos hábeis a transferir a execução de atividades destinadas à satisfação dos direitos sociais. Ambas as leis apresentam um rol de atividades que delimitam seu campo de atuação e pretendem, também, encontrar formas de fiscalizar os procedimentos utilizados para a contratação das organizações e fiscalização dos recursos públicos destinados a elas.

A relação entre terceiro setor e Estado sempre existiu, porém estreitou-se sobremaneira na última década. Ao serem utilizados com intuito de alcançar os direitos sociais para os mais necessitados, contudo, o Contrato de Gestão e o Termo de Parceria podem ser instrumentos de relevante serventia. Cabe à sociedade, todavia, não permitir que o Estado se abstenha de realizar suas obrigações e, de modo algum, faça substituir-se pelo terceiro setor.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo (Org.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

BRASIL. Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 2. ed. São Paulo: RT, 2007.

_____. Decreto 137 de 27 de maio de 1991. Dispõe sobre o Programa de Gestão das Empresas Estatais. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 14 set. 2007.

_____. Decreto 3.100 de 30 de julho de 1999. Regulamenta o Termo de Parceria. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 23 ago. 2007.

_____. Lei n. 91 de 28 de agosto de 1935. Dispõe sobre o Título de Utilidade Pública Federal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 19 ago. 2007.

_____. Lei 9.608 de 18 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a Ação e o Serviço Voluntário. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 22 ago. 2007.

_____. Lei 9.637 de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a Qualificação de Organização Social. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 18 ago. 2007.

_____. Lei 9.790 de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a Qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscip. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 18 ago. 2007.

BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Graal, 1994.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

FERNANDES, Rubem César. *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. 3. ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

GENESCÁ, Pedro Carpenter. *Os novos instrumentos contratuais na relação Estado – terceiro setor*. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br>>. Acesso em: 20 set. 2007.

GONÇALVES, Carmen Silvia Mendes Alves Pereira. *O terceiro setor como consecutor de políticas públicas sociais*. 2006. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br>>. Acesso em: 20 set. 2007.

GOHN, Maria da Glória. *O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*. São Paulo: Cortez, 2005.

GUTIERRES, Kellen Alves. *Avanços e retrocessos: o terceiro setor e os impasses para a construção democrática no Brasil*. São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br>>. Acesso em: 20 set. 2007.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SANTOS, Luiz Alberto dos. *Agencificação, publicização, contratualização e controle social*. Brasília: Diap, 2000.

SARTORI, Luiz Raul. *Movimentos sociais e terceiro setor: (re)pensando a democracia brasileira*. 2006. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br>>. Acesso em: 20 set. 2007.

SZAZI, Eduardo. *Terceiro Setor: regulação no Brasil*. São Paulo: Petrópolis, 2000.

TAVARES COELHO, Simone de Castro. *Terceiro Setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos da América*. 2. ed. São Paulo: Senac, 2002.

Recebido em: 19/8/2008

Aprovado em: 4/9/2009

