

**XXVI CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI SÃO LUÍS – MA**

**TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E  
ECONÔMICA E REGULAÇÃO**

**EVERTON DAS NEVES GONÇALVES**

**FERNANDO GUSTAVO KNOERR**

**GIOVANI CLARK**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente** – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

#### **Secretarias:**

**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

---

T772

Transformações na ordem social e econômica e regulação[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Everton Das Neves Gonçalves, Fernando Gustavo Knoerr, Giovani Clark – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-557-7

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Legitimidade. 3. Democracia. 4. Intervenção. XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (27. : 2017 : Maranhão, Brasil).

CDU: 34



# XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

## TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

---

### **Apresentação**

Apraz-nos coordenar o Grupo de Trabalho Transformações na ordem social e econômica e regulação na maravilhosa e histórica cidade de São Luis do Maranhão. O vigésimo sexto encontro nacional do CONPEDI não poderia ter deixado de ocorrer nas paragens maranhenses onde se respira cultura e se inebria o olhar com paisagens tão belas. Tantos escritores, contistas e poetas descreveram as belezas dessa terra (Ferreira Gullar, Aluísio de Azevedo, Artur de Azevedo e tantos outros desse majestoso quilate). Gonçalves Dias já afirmava: Minha terra tem palmeiras, onde canta o sabiá; as aves, que aqui gorjeiam; não gorjeiam como lá. E nesse espírito, Maranhão nos recebeu para avançarmos nos estudos do Direito.

A cada edição o CONPEDI se fortifica na tempera do aprimoramento constante em meio a apresentação de trabalhos científicos, da publicação de revistas e livros e da aproximação dos diversos pensadores e docentes jurídicos deste amado Brasil. Não se pode deixar de referir à apoteótica abertura do Evento propiciada pelo Professor Doutor Paulo Roberto Ramos e equipe (grande amigo desde os tempos de mestrado na UFSC juntamente com o Professor Doutor Everton das Neves Gonçalves). Muito gratificante, também, foi reencontrar a Professora Doutora Edith Maria Barbosa Ramos que partilhou estudos na UFMG enquanto o Professor Everton Gonçalves fazia seu doutorado.

Como passa o tempo... Implacável tempo. Porém, a recompensa, é perceber que tudo vale a pena se a alma não é pequena já se ouviu dizer por Fernando Pessoa. Ter ido ao CONPEDI Maranhão valeu a pena e, particularmente, poder ter homenageado (in memoriam) o Professor Doutor Luiz Carlos Cancellier de Olivo valeu a pena. Ter lido, avaliado e escutado os temas discutidos em nosso GT, valeu extremamente a pena. Destarte, devem ser destacados e sugere-se a leitura de trabalhos como: Do terceiro setor no Brasil: ajustamento jurídico; Defesa da concorrência e regulação econômica: o acordo de leniência no cartel para a construção da usina hidrelétrica de belo monte; O poder econômico privado e sua interferência nas políticas públicas: enfoque na indústria farmacêutica; Uma breve investigação sociológica do Estado burocrático brasileiro: uma realidade patrimonialista; Registro público de empresas como regulação estatal; O acordo de leniência no Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e as investigações administrativa e penal: análise econômico-jurídica para a descriminalização da conduta anticoncorrencial do delator;

Agências reguladoras: regulação setorial e os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência; O embate entre mercado e estado em tempos de crise orçamentária e as consequências para a democracia; Assimetria tarifária na regulação do setor de energia elétrica no Brasil; Universidade federal, políticas de inovação e núcleos de inovação tecnológica: sua interação em face do marco legal de inovação e O compliance como forma de moralização da empresa: aspectos ligados à responsabilização da pessoa jurídica.

Uma última palavra deve ser dita parabenizando a nova diretoria do CONPEDI, capitaneada pelo Professor Doutor Orides Mezzaroba, que haverá de empreender novos desafios e respectivas conquistas no cenário acadêmico-jurídico brasileiro e também internacional. Desejamos a todos excelente leitura.

São Luis do Maranhão, 17 de novembro de 2017.

Prof. Dr. Everton Das Neves Gonçalves - UFSC

Prof. Dr. Giovani Clark - PUC Minas/UFMG

Prof. Dr. Fernando Gustavo Knoerr - UNICURITIBA

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

**DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL: AJUSTAMENTO JURÍDICO**  
**THE THIRD SECTOR IN BRAZIL: JURIDICAL ADJUSTMENT**

**Roseli Borin <sup>1</sup>**  
**Bruno Valverde Chahaira <sup>2</sup>**

**Resumo**

O estudo objetiva apresentar o Terceiro Setor e sua instrumentalização jurídico-social no Brasil. Assim, busca-se o elemento jurídico de sustentação deste instituto que tutela à prestação de serviços de direitos fundamentais. A institucionalização do Setor tem fundamento na Constituição Federal de 1988 - artigos 1º, IV e 5º, XVIII; na prestação de serviços dos direitos sociais – artigo 6º e artigo 170, para assegurar o bem coletivo e de atuação não filantrópica. Sendo que o terceiro setor ainda teve participação na reorganização dos movimentos populares e sindicatos. Quanto a metodologia, a abordagem foi qualitativa com procedimento estrutural e investigação bibliográfica-documental.

**Palavras-chave:** Terceiro setor, Constituição federal, Instrumentalização, Movimentos populares, Reorganização sindical

**Abstract/Resumen/Résumé**

This aims to present the Third Sector structure and its juridical-social adjustment in Brazil. Thus, it is search the legal element of support of this Institute that guardianship the provision of fundamental rights. The institutionalization of the sector has its disciplined foundation by Federal Constitution of 1988 – articles 1º, IV and 5º; article 6º in social rights provision and article 170, in order to ensure the collective good and of not philanthropic acting. The third sector had participation in reorganization of the popular movements and trade unions. The methodology was the qualitative approach with structural procedure and bibliographic-documentary research.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Third sector, Federal constitution, Adjustment, Popular movements, Trade unions reorganization

---

<sup>1</sup> Pós Doutora em Direito Processual, Doutora em Sistemas Constitucionais de Garantias de Direito pela ITE /Bauru. Especialista em Direito Civil, Processual Civil e do Estado. Professora de Pós-Graduação. Advogada e Autora.

<sup>2</sup> Doutor em Direito Constitucional pela Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo. Mestre em Direito Negocial - UEL/PR. Docente da Universidade Federal de Rondônia. Autor. E-mail: valverde@unir.br

## INTRODUÇÃO

Na perspectiva do discurso da eficiência e da eficácia do Estado Mínimo, dizia-se que o Estado do Bem-Estar Social não estava conseguindo gerir seus recursos e atender às exigências da sociedade. Assim, deslocando-se as atribuições do Estado frente à sociedade e à economia e o afastando da promoção de serviços sociais, propôs-se a promoção da liberdade individual e da competição entre os agentes econômicos, a fim de amenizar os problemas financeiros e econômicos da máquina pública, desobrigando o Estado em áreas que tratam dos direitos fundamentais, como a saúde, a educação e a assistência à criança e ao adolescente, idoso, pessoas com deficiências, dentre outros.

É nessa direção que o presente trabalho apresenta a instrumentalização jurídico-social do Terceiro Setor e suas relações com o Estado, nesse caso, com o Estado Democrático de Direito brasileiro, haja vista que nos seus princípios fundamentais, do artigo 1º - CF/88 se prevê os valores sociais do trabalho e a livre iniciativa, pautando-se na sustentação do seu instituto constitucional tutelado, precipuamente, na prestação de serviços dos direitos fundamentais, caracterizando assim, a não obrigatoriedade desse Estado em atuar em todos os setores prestacionais desses mesmos direitos.

Ainda nessa linha, o referido instituto está disciplinado ao direito à livre associação para fins lícitos, previsto e assegurado pela CF/1988, no artigo 5º, inciso XVIII que autoriza “a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento”; também, nas ações programáticas de prestação de serviços dos direitos sociais, em específico, dentro do Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais constantes no artigo 6º, dos direitos sociais: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, na forma da Constituição e suas Emendas Constitucionais nºs 26/2000 e 64/2010; bem como prevendo seus fundamentos no título VII, da Ordem Econômica e Financeira (artigo 170), a fim de assegurar o bem da coletividade, por meio da atuação da sociedade civil organizada.

Nessa perspectiva, o instituto do Terceiro Setor, no sentido de afirmar que todos os direitos fundamentais, que se inserem nas prestações de serviços oferecidos por esse instituto, são decorrentes do princípio jurisdicional, segundo o qual, o bem-estar social são objetivos inerentes ao Estado, ao mercado e à sociedade civil, foi constitucionalizado como um instituto de Direito Privado nos moldes da Constituição Federal do Brasil de 1988.

Assim, os serviços prestados pelo Terceiro Setor estão previstos nos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, na ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, a fim de assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social; dos direitos sociais, no âmbito constitucional brasileiro e nas demais legislações infraconstitucionais que tratam dos seus aspectos jurídicos.

Buscou-se a operacionalidade do Terceiro Setor como questão fundamental ao Estado Democrático de Direito, e sua consolidação só se legitima quando a atuação da sociedade civil, que não substitui a atividade estatal (e suas garantias), mas surge para contribuir com o desenvolvimento do país, com uma administração pública mais eficiente, participando nos processos políticos e econômicos, conforme preconiza a Constituição Federal brasileira.

No que tange a metodologia, a abordagem foi qualitativa com procedimento estrutural e investigação bibliográfica-documental, tendo-se como objetivo geral apresentar a estrutura do Terceiro Setor e às ações programáticas evidenciadas na Constituição Federal de 1988, no que trata os direitos e garantias fundamentais e nas prestações de serviços que tratam dos direitos sociais.

Assim, o Terceiro Setor avança como “base de sustentação” do Estado Democrático de Direito, quando a sociedade civil se organiza livremente atendendo ao dispositivo da livre iniciativa econômica constante na Constituição de 1988.

## **2 A CONFIGURAÇÃO HISTÓRICA DO TERCEIRO SETOR E SUA INSTRUMENTALIZAÇÃO SOCIAL NO BRASIL**

O Terceiro Setor surgiu de modo mais incisivo no Brasil, nos anos 90, do século XX. O Brasil nessa época passara pela promulgação da Constituição em 1988.

A importância da Lei Magna de 1988 para o avanço desse instituto social se deu em virtude dos princípios dos direitos fundamentais – artigo 1º, IV e artigo 6º das garantias dos direitos sociais, os quais passariam a ser priorizados através de ações conjuntas entre o Estado e a sociedade civil, nos termos do regime democrático. Além desses, o artigo 3º - incisos I, III e IV; e o artigo 5º, *caput* estabelecem que constitua objetivo fundamental da República do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, erradicando a pobreza e a marginalização e promovendo o bem estar de todos, que são iguais perante a lei, sem preconceitos de origem, sexo, raça, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

São princípios ligados à igualdade, isonomia. Esses princípios de igualdade, solidariedade e isonomia são caracterizadores do direito ao acesso à justiça. Por isso, o Terceiro Setor passaria a ser promovido, pela primeira vez no âmbito social da Constituição brasileira, tendo em vista que os direitos sociais, em outras Constituições, se encontram dispersos na ordem econômica e social.

É desse aparato jurídico-constitucional ao Terceiro Setor que em seguida, na Lei 13.019/2014, no seu artigo 1º prescreve sua finalidade e sua instrumentalização social.

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação. (Artigo com redação dada pela Lei nº 13.204, de 14/12/2015).<sup>1</sup>

Antes de prosseguir na apresentação desse instituto na realidade brasileira, de se fazer uma breve incursão histórica, para entender seus propósitos, pois:

Desde os países desenvolvidos da América do Norte, Europa e Ásia até as sociedades em desenvolvimento da África, América Latina e do antigo bloco soviético, pessoas estão formando associações, fundações e instituições similares para a provisão de serviços humanitários, promover o desenvolvimento econômico de base, prevenir a degradação ambiental, proteger direitos civis e perseguir milhares de demandas que não eram atendidas ou eram deixadas de lado pelo Estado. (SALAMON; ANHEIR, *apud* FERNANDES, 1994, p. 104)

De acordo com o autor ocorreram quatro crises mundiais as quais levaram às profundas alterações sociais de diversas naturezas. Dessas alterações sociais fizeram surgir consideráveis mudanças para o Estado e as ações de caráter associativo a elas. São elas: i) a crise do *Welfare State*; ii) a crise do desenvolvimento nos países do Terceiro Mundo; iii) a crise da dívida externa nos anos 80; iv) a crise do meio ambiente global.

A crise do *Welfare State* nos anos 80, nos países centrais, implicou remanejar os mecanismos de bem-estar social montados nos anos 60 e 70.

A crise do desenvolvimento nos países do Terceiro Mundo, que se seguiu à crise da dívida externa nos anos 80, praticamente impossibilitou que o Estado continuasse a financiar as atividades de desenvolvimento, o que de certo modo direcionou a sociedade a ir ao encontro de opções as quais pudessem amenizar a ausência estatal. Daí, veio em seguida a crise do meio ambiente global, levando à degradação crescente do meio ambiente,

---

<sup>1</sup> BRASIL. *Lei 13.019/2014*. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação (...); define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.



evidenciando a ausência de políticas públicas adequadas para enfrentar os antigos problemas, agora aglutinados aos novos.

Além disso, ao mesmo tempo, cresceu o sentimento de que esse tipo de crise requeria ação mundial, que não se centrasse em países; a crise do socialismo e dos partidos socialistas, principalmente depois da queda do Muro de Berlim, que mostrou o esgotamento daquele modelo de planejamento estatal para a gestão da economia; a revolução das comunicações a partir dos anos 70 e 80, expandindo as possibilidades de comunicação entre as pessoas; e que culminou com o surgimento da Internet, a qual, por sua vez, facilitou ainda mais a difusão do conhecimento que a própria rede passou a gerar; por fim, o crescimento mundial dos anos 60, que fez aumentarem as populações urbanas e criou no mundo grupamentos social mais exigente e mais organizado, mais capaz para fazer valer suas demandas (uma “revolução burguesa”). (SALAMON; ANHEIR, *apud* ALVES, 2002, p. 6)

Dentro dessa natureza histórica, o Terceiro Setor passou a ser visto com destaque, pois se inseria dentro das políticas alternativas de correção social, agora condizente aos anseios da sociedade.

No Reino Unido, a expressão Terceiro Setor é *charities*, remetendo à origem medieval e destacando o aspecto de obrigação religiosa das primeiras ações comunitárias. Na Europa Continental, o termo mais utilizado é “organizações não governamentais” (ONGs, em português). Sua origem histórica está ligada ao sistema de representação das Organizações das Nações Unidas (ONU), que são as organizações internacionais que, mesmo não representando seus países, tinham atuação significativa para justificar a sua presença na Organização.

[...] formulação de programas de cooperação internacional para o desenvolvimento estimulado pela ONU, nas décadas de 1960 e 1970, fez com que as ONGs promovessem projetos de desenvolvimento, nos países de Terceiro Mundo, para que, dessa maneira, as ONGs europeias realizassem parcerias em vários países, fazendo com que filiais também surgissem no Hemisfério Sul. (MENDES, 1999, p. 13).

A configuração histórica do Terceiro Setor, no Brasil, não é precisa, tendo em vista algumas referências pontuarem que os registros sobre esse setor no País tiveram início no período colonial a partir das Organizações ligadas à Igreja Católica, as quais, por meio de ações de caridade nas áreas beneficente, assistencial à saúde, educação, a Igreja Católica se vinculou ao Estado.

No Brasil, as ações sociais destinavam-se às camadas mais carentes da população, apoiando-se em um modelo importado pelas casas de Misericórdia portuguesas, de iniciativas caritativas e cristãs (MESGRAVIS; CABRAL, 2007 *apud* ALVES, 2002, p. 56).

O fato é que a partir das doações dos proprietários de terras para que o Estado atendesse as populações necessitadas, e do atrelamento do Estado à Igreja Católica, ampliou-se o estágio latente da pobreza da população, porque essas doações visavam também aumentar o poder político de ambos. Com o assistencialismo, os estratos sociais menos favorecidos viviam em permanente dependência do Estado e da Igreja, como também das

doações daqueles que detinham as riquezas. Outros dados enfatizam que o histórico do setor remonta ao final do século XIX, originário da participação da sociedade civil e das entidades sem fins lucrativos, sendo certo que a atuação em conjunto do Estado com a Igreja Católica na assistência e atendimento da questão social era a predominante (LUCA, 2008).

Nesse contexto, o histórico do Terceiro Setor segundo Delgado, citando o Relatório da GESET (Gerência de Estudos Setoriais, 2001, p. 6-7):

Originaram-se da participação das entidades sem fins lucrativos no Brasil, que é datada no final do século XIX. Pode-se até mesmo citar o exemplo das Santas Casas que remontam mais atrás, na segunda metade do século XVI, e trás consigo uma tradição da presença das igrejas cristãs que, direta ou indiretamente, atuavam prestando assistência à comunidade. Toma-se como destaque a Igreja Católica, que, com suporte do Estado, era responsável pela maior parte das entidades que prestavam algum tipo de assistência às comunidades mais necessitadas, que ficavam às margens das políticas sociais básicas de saúde e educação. A atuação das igrejas, concomitante com o Estado, durou todo o período colonial, até início do século XIX.

No século XX, surgiram outras religiões, que, juntamente com a Igreja Católica, passaram a atuar no campo da caridade com fins filantrópicos associados ao Estado. Mas, no período republicano, a relação Igreja-Estado mudou, uma vez que antes esses dois objetivavam o atendimento e a assistência das questões sociais. Nessa nova fase, passam a atuar outras religiões, utilizando-se das mesmas práticas da Igreja Católica, beneficiando-se também, de parcerias com fins filantrópicos junto ao Estado.

Além da introdução de novas instituições atuando em setores que até então tinham a atuação de atores tradicionais, outro fator que colaborou para essa mudança de relacionamento entre a Igreja e o Estado foi a modernização natural da própria sociedade, fruto da industrialização e urbanização da época, fazendo com que aumentasse a complexidade dos problemas sociais. Dentro desse contexto, começam a aparecer na década de 30 várias entidades da sociedade civil, na maioria também atreladas ao Estado. O Estado Novo deu continuidade ao processo de criação de organizações de finalidade pública. Ainda nesse período, cresce o número de entidades atuando no Terceiro Setor, cuja representatividade já não era tão definida, ou seja, não se tratava mais só de Igrejas e Estado, mas também, de entidades não governamentais, sem fins lucrativos e de finalidade pública. (GESET, 2001, p. 6 *apud* Delgado, 2004)

Retomando ao emprego do termo “Terceiro Setor”, este tendeu a ser usado nos anos 70 nos EUA para identificar um setor da sociedade no qual atuam organizações sem fins lucrativos, voltadas para a produção ou a distribuição de bens e serviços públicos.

“Terceiro Setor” é termo que foi recortado no conjunto das ideias da economia clássica, para a qual a sociedade é dividida em setores, de acordo com as finalidades econômicas dos agentes sociais, entendidos como agentes de natureza jurídica pública e agentes de natureza jurídica privada (WEISBROD, 1988). Assim, agentes de natureza privada que praticam ações com fins privados (bens privados) podiam ser descritos como o “Primeiro Setor”, setor ao qual corresponderia o Mercado; agentes de natureza pública que praticam ações que visam a fins públicos (bens públicos) podiam ser descritos como o “Segundo Setor”, setor ao qual corresponderia o Estado. E, por via de consequência, agentes de natureza privada

que praticam ações visando a fins públicos podiam ser descritos como o “Terceiro Setor” (ALVES, 2002, p. 7).

Ainda sobre a questão da nomenclatura que trataremos mais adiante de modo a correlacionar à natureza jurídica, é importante notar que, nas diferentes culturas nacionais, são encontrados termos como: “setor da caridade”, “setor independente”, “setor voluntário”, “organizações não governamentais”, “economia social”, “filantropia” etc. (ALVES, 2002, p. 2), o que gerou muitas dificuldades para pesquisas que visem a estabelecer relações de semelhança entre os setores, em cada país. Cada uma daquelas denominações enfatiza um único aspecto da realidade representada pelo “Terceiro Setor” e suas formas constituintes; e deixa de lado outros aspectos relevantes que poderiam também colaborar para explicar a dinâmica do setor (ALVES, 2002, p. 3).

Sobre o “setor da caridade” diz Alves (2002, p. 6):

Essa é uma denominação antiga e tradicional para o setor não lucrativo, usada principalmente nos EUA e no Reino Unido (onde, aliás, o termo *charity* é outorgado às organizações tal como uma “declaração de utilidade pública”). Essa denominação enfatiza o aporte de doações privadas de caridade que as atividades do setor recebem. Essa definição é bastante contestada por dois motivos: a conotação negativa que o termo caridade possui, uma conotação pejorativa, principalmente nos meios militantes (LANDIM, 1993); e ocorre que as doações caridosas nem sempre constituem a única (ou mesmo a maior) fonte de receitas dessas atividades.

Já o setor voluntário é enfatizado pelo trabalho dos cidadãos que, em muitos casos, realizam ações sociais, sem fins lucrativos, em organizações sociais, igrejas, instituições públicas, etc., termo este que serve para designar o setor sem fins lucrativos (BRENTON, 1985 *apud* ALVES, 2002, p. 4). O termo tem sido criticado porque, mesmo no Reino Unido, muitas das organizações as quais o termo tem sido aplicado são, de fato, dirigidas e operadas por profissionais (BILLIS, 1993 *apud* ALVES, 2002, p. 4).

Em 1916, o Código Civil classificava as pessoas jurídicas de direito privado como: “Sociedades civis, religiosas, pias, morais, científicas ou literárias, as associações de utilidade pública e as fundações; sociedades mercantis”. Nessa época, muitas das ações realizadas por essas pessoas estavam associadas aos direitos sociais, via sustentação do privado.

No Brasil, durante séculos, a Igreja Católica, com suas inúmeras entidades mantidas com o mandato do Estado, era responsável pela prestação de serviços de saúde, educação e assistência social às camadas pobres da população. Essa importante rede de solidariedade permanece até os dias de hoje: escolas e universidades católicas, Santas Casas de Misericórdia, orfanatos, creches, asilos, obras de caridade etc. Cabe ressaltar que, até meados do século XX, essa era a única rede de proteção social existente no país, formada quase exclusivamente por organizações privadas (CICONELLO, 2004, p. 2.).

Conforme menciona Durão e Landim, no Brasil:

A aliança entre fé e Pátria, entre a poderosa Igreja Católica e o governo populista e ditatorial de Getúlio Vargas (1930-1945), foi o pano de fundo para o repasse de recursos públicos às escolas, hospitais e obras sociais católicas espalhadas pelo País. Não é, portanto, por acaso que data desse período a espinha dorsal da legislação, mantida até hoje, que regula as relações entre Estado e organizações privadas sem fins lucrativos. Ou seja, a centralização e a provisão direta de serviços pelo Estado na área da educação, saúde e assistência, não deixou de reservar um lugar para as organizações privadas sem fins lucrativos<sup>2</sup>.

Merece destacar que dentre as áreas de atendimento dessas entidades sempre estiveram a saúde, a educação e a assistência social, que com a extensão de outras religiões passaram a dividir o filão com a Igreja Católica.

[...] com o tempo, essas três áreas de organizações vão-se diversificar quanto à origem, somando-se ao campo de outras religiões, assim como entidades crescentemente secularizadas. Educação, cultura, saúde e assistência social são áreas caracterizadas historicamente por funcionar em colaboração com o Estado, sendo tradicionais receptoras de fundos públicos, mesmo que jamais houvesse políticas claramente definidas nesse sentido – sendo essa uma história pouco estudada. Perpassam parte desse campo os vícios históricos que marcam as relações entre sociedade e Estado no Brasil: clientelismos e favorecimentos políticos, com a transferência de recursos públicos para usos privados. (DURÃO; LANDIM, 2008, p. 6)<sup>3</sup>

Ajudar o próximo, dar assistência ao outro, enquanto prática social tem seu histórico no interior da sociedade civil (SPOSATI, 2001) e, conforme dito acima, referendada, principalmente, pelas organizações religiosas, que, durante um longo período de tempo, alicerçou as condutas morais de seus seguidores na dita ação de caridade.

No decorrer da história, a caridade tem estado intimamente relacionada com o crescimento das organizações religiosas. Os ensinamentos judeus promoviam a ideia de que os pobres tinham direitos e que os ricos tinham deveres. As primeiras igrejas cristãs criaram fundos para apoio às viúvas, órfãos, enfermos, pobres, deficientes e prisioneiros. [...] No mundo islâmico, a filantropia foi usada para montar grandes hospitais. Exemplos remotos de “fundos de miséria” também partiram do islamismo, quando pacientes indigentes recebiam cinco peças de ouro assim que recebessem alta. Em resumo, o setor de caridade tem existido há longo tempo, sempre exercendo um papel significativo. (SPOSATI, 2001, p. 12)

Concernente a esse enfoque é válido citar nesse momento, e relacionado ao nosso propósito, a Lei nº 13.019/2014 que estabeleceu o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, no tocante às organizações religiosas, artigo 2º, I, - (“Caput” do inciso com redação dada pela Lei nº 13.204, de 14/12/2015); c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Alínea acrescida pela Lei nº 13.204, de 14/12/2015)<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Disponível em: [www.abong.org.br/novosite/download/Landim\\_Durao.doc](http://www.abong.org.br/novosite/download/Landim_Durao.doc). Acesso em: 10 set. 2016.

<sup>3</sup> Disponível em: [www.abong.org.br/novosite/download/Landim\\_Durao.doc](http://www.abong.org.br/novosite/download/Landim_Durao.doc). Acesso em: 10 set. 2016.

<sup>4</sup> BRASIL. Lei 13.019/2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação (...); define diretrizes para a política de

Na mesma direção, conforme menciona o artigo 44, inciso IV, do Código Civil, as organizações religiosas são previstas ordinariamente no ordenamento jurídico brasileiro, incluído pela Lei nº 10.825/2003.

Retomando-se o viés histórico, no tocante ao contexto europeu dividido por estamentos sociais rígidos, o atendimento às famílias pobres foi dado pelo pioneirismo de São Vicente de Paulo (1576-1660), quando era vigário em Châtillon-les-Dombes, na França do século XVII (ESCORSIM, 2008). Daí o modelo capitalista foi o marco do assentamento das relações no mutualismo dos grupos sociais.

No assentamento dos interesses capitalistas, o destaque recaiu sobre a propriedade privada e nos meios de produção e da mercantilização. Desse enfoque capitalista, produtor e mercantil, o modelo passou a determinar o lugar social dos trabalhadores inseridos no processo produtivo. No entanto, nesse processo produtivo, a força de trabalho agora não cumpria a mesma função, gerando, além do famigerado exército industrial de reserva, os afastados do processo produtivo. Dado ao abandono às causas dos trabalhadores e das suas melhores condições de vida, “restaram a caridade, a benemerência e a filantropia, como resposta às suas indigências” (ESCORSIM, 2008, p. 2).

Foi no século XX, na Inglaterra, com Lorde Beveridge (1942) que o Estado protetor das necessidades coletivas, se concretizaria, dentro do padrão de reprodução social, por meio de políticas sociais, em uma transição do plano individual para o social (SPOSATI, 2001).

Embora se encontre dificuldade em demarcar o período histórico do Terceiro Setor brasileiro, porque as atuações do Estado e das associações podem se confundir, foi nesse período que surgiu a necessidade da regulação das entidades filantrópicas e sua relação com o Estado, modelo de organização da sociedade civil que aqui será apresentada para prosseguirmos no histórico do Terceiro Setor.

### **3 A FILANTROPIA NO INTERIOR DO ESTADO ASSISTENCIALISTA**

As entidades filantrópicas, de acordo com Sposati (2001), a presença de formas laicas no campo da assistência social no Brasil deu-se no período pós-República, tendo em vista a separação oficial entre Estado e Igreja.

No alvorecer do século XX, o Brasil manteve como característica de sua formação sócio-histórica o modelo conservador de uma sociedade elitista no acesso às riquezas sociais e

---

fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.

sua acumulação, garantida por uma oligarquia latifundiária que detinha os poderes econômicos e político. A economia marcada pelo liberalismo viabilizou o início do processo industrial e o intenso processo de urbanização brasileira. Nesse ínterim, o atendimento das repercussões da pobreza e da miséria deixou de ser “caso de polícia”, tal como se afirmava na década de 1920, mas assumiu em seu trato o âmbito da moral privada, numa lógica conservadora da assistência social em sua versão filantrópica (ESCORSIM, 2008).

[...] trata o Estado como uma grande família, na qual as esposas de governantes, as primeiras-damas, é que cuidam dos “coitados”. É o paradigma do não direito, da reiteração da subalternidade, assentado no modelo de Estado patrimonial [...]. Neste modelo, a assistência social é entendida como espaço de reconhecimento dos necessitados, e não de necessidades sociais (SPOSATI, 2001, p. 71).

No bojo da sua constituição jurídica, as entidades filantrópicas são organizações da sociedade, sem fins lucrativos, formalizadas com a ideia de assistência à infância e adolescência, aos idosos, ou promover a reabilitação de pessoas com deficiências etc. Outra proposta é criar mecanismos de inserção e/ou integração das pessoas no mercado de trabalho. Ressalte-se que para ser reconhecida com a característica de filantropia, a entidade necessita, além de executar essas atividades, comprovar tê-las desenvolvido, pelo período no mínimo de três anos, sem fins lucrativos, sem distribuição de lucros e remuneração dos seus dirigentes. Assim, No que tange ao Terceiro Setor e sua relação com a filantropia tem-se que:

[...] é composto de organizações sem fins lucrativos, criadas e mantidas pela ênfase na participação voluntária, num âmbito não-governamental, dando continuidade práticas tradicionais da caridade, da filantropia e do mecenato e expandindo o seu sentido para outros domínios, graças, sobretudo, à incorporação do conceito de cidadania e de suas múltiplas manifestações na sociedade civil. (FERNANDES, 1997, p. 27)

O título de concessão de entidade filantrópica é declarado pelo Estado nas formas de: Declaração de Utilidade Pública (federal, estadual ou municipal) e o de Entidade Beneficente de Assistência Social, adquirido no Conselho Nacional de Assistência Social (Cnas). Esse título de utilidade pública federal foi regulado pela Lei nº 91/35<sup>5</sup>. Mas mesmo antes dessa lei ele já era conferido a certas instituições. Não havia, contudo, critérios que disciplinassem quem emitiria e nem a quem destinaria.

Pelos lacônicos seis artigos da lei (o último dos quais, como sempre, dispensável), fica patente o caráter discricionário da concessão do título. Seu artigo primeiro

---

<sup>5</sup> Art. 1º As sociedades civis, as associações e as fundações constituídas no país com o fim exclusivo de servir desinteressadamente á colectividade podem ser declaradas de utilidade pública, provados os seguintes requisitos (...). Art. 2º A declaração de utilidade pública será feita em decreto do Poder Executivo, mediante requerimento processado no Ministério da Justiça e Negócios Interiores ou, em casos excepcionaes, ex-officio. Paragrapho único. O nome e caracteristicos da sociedade, associação ou fundação declarada de utilidade pública serão inscriptos em livro especial, a esse fim destinado. Regulamento. BRASIL. Decreto nº 60.931, de 1967. Revogada pela Lei nº 13.204, de 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D60931.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D60931.htm). Acesso em: 15 set. 2016.

estabelece que o título cabe à pessoa jurídica sem fins lucrativos dedicada ao “fim exclusivo de servir desinteressadamente à coletividade”. Não se estabelece como definir este desinteresse, restando à Administração caracterizá-lo em cada caso concreto (FERNANDES, 1997, p. 27).

A criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) data de 1938, e para o cadastro e o fornecimento do Certificado de Entidade Filantrópica, o Cnas, em 1942, constituiu a Legião Brasileira de Assistência (LBA), entidade com a finalidade para repassar verbas às entidades conveniadas nas áreas de assistência à infância, maternidade, idosos e nutrição, por meio de convênios, sendo que a característica principal destas entidades sem fins lucrativos é a restrição de distribuição de lucros, pois os associados não têm direitos legais sobre o saldo financeiro positivo (DUARTE, 2008).

Assim, o título poderia ser concedido tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo. Não havendo requisitos para a concessão, ela dependia unicamente da vontade das autoridades públicas. A Lei nº 91 de 1935 acabou por tentar organizar esse impasse, atribuindo ao presidente da República a competência de concessão do título, como um incentivo do Estado para as associações e entidades sem fins lucrativos e sindicatos que passaram a receber verbas e recursos públicos.

#### **4 O TERCEIRO SETOR NO CENÁRIO DA REORGANIZAÇÃO DOS MOVIMENTOS POPULARES E SINDICATOS**

Nas décadas de 1970-1980 o cenário brasileiro foi palco para a reorganização dos movimentos populares graças à mobilização da sociedade na defesa pelo Estado Democrático de Direito. Muito atuantes, os movimentos se destinavam às ações no campo da cidadania, promovendo as criações de centros populares da educação e cultura, política, alfabetização de adultos etc.

Foi a partir dos finais de 1970 que houve a expansão das associações civis que viriam a transformar os sindicatos, movimentos sociais, grupos defensores dos direitos das minorias, ampliando o debate acerca das questões dos direitos dos cidadãos brasileiros, os quais convergiriam nos artigos dos direitos constitucionais de modos mais objetivos e explicitados.

Dentre os fatos marcantes desse período encontramos o movimento das Comunidades Eclesiais de Base – CEBs, da igreja católica; como também, o aumento das igrejas protestantes, centros espíritas, budistas, religiões afro-brasileiras: umbanda, candomblé, e outras, os quais contribuíram à diversificação e pluralismo religioso no interior da sociedade civil, que culminariam na participação da Constituinte de 1988 que determina no

artigo 5º, inciso VII, a garantia de “[...] prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva” (BRASIL, 2013). Desta forma, poderá haver cooperação entre Estado e as organizações religiosas, nos moldes da lei. Essa coparticipação, portanto, deve seguir o caminho da igualdade, não se privilegiando uma religião, pois, como visto, não deverá existir prestação de assistência religiosa por parte do Estado, laico, mas referida prestação poderá ser conseguida pelas organizações religiosas.

Constam ainda, a partir dos movimentos sociais e sindicais, a realização das ações sociais por meio das empresas, articuladas entre as Organizações Não Governamentais (ONGs) e os movimentos sociais.

No que tange a participação política, econômica da sociedade, de se verificar o artigo 8º, incisos I ao VIII e artigo 150, VI, “c”, ambos da Constituição Federal de 1988, que concede aos sindicatos a natureza jurídica que lhes competem. No entanto, a Lei Maior avançou com mais veemência no aspecto acerca da organização sindical, porque o papel da sociedade na sua elaboração foi fundamental para os rumos da classe sindicalista brasileira.

Notório que a origem dos sindicatos brasileiros nasceu da influência estrangeira, que ao final da escravidão, declarada pela Lei Áurea, diplomou legalmente a extinção da escravidão no Brasil. Com o discurso imperial de avanços com a publicação da referida lei e com a melhora nas condições de trabalho, os estrangeiros, ao chegarem ao País não encontraram muitas diferenças no sistema propagado. Pelo contrário, encontraram um sistema escravagista que se estendia a todos os trabalhadores.

No entanto, esses estrangeiros, mais politizados do que os trabalhadores brasileiros, com conhecimentos do anarquismo e do socialismo, incitaram a formação dos sindicatos sem cunho político, mas com o objetivo de reivindicar melhora nas condições de trabalho e pelos direitos dos trabalhadores, como o direito de greve. Os sindicatos rurais foram legalizados pelo Decreto nº 979, de 1903 e em 1907, o decreto nº 1.637 regulamenta os sindicatos urbanos, havendo liberdade de escolha quanto à forma de representação, sendo que estes primeiros sindicatos apresentavam função assistencial (RODRIGUES, 2012), mas

As organizações que surgiram de sindicatos apenas possuíam o rótulo. Entre os trabalhadores do campo não existia uma base intelectual que lhes assegurasse capacidade para se organizar e, além disso, estavam economicamente subjugados aos senhores da terra, que não hesitavam em mandar embora os que tivessem coragem de reclamar qualquer medida em seu benefício, já que direitos não existiam consagrados em textos de lei (VIANA, SUSSEKIND, MARANHÃO, 1981, p. 958).

Nesse modelo, a organização social dos trabalhadores, através dos sindicatos, estava relegada tão somente a um terço dos participantes estrangeiros, já que entendia que esses não tinham o direito de se manifestar devido às convicções políticas trazidas de outros países.



Essa tentativa visava ao controle sobre as greves, que cresciam com frequência, e, conseqüentemente, mobilizavam as produções internas e a estabilidade econômica e política do Brasil, passando o sindicalismo brasileiro a ser formulado com um vínculo com o Estado:

O Estado resolve delimitar categorias e assim controlar a formação de sindicatos, que passam a ser colaboradores do Poder Público, tendo uma forma de controlar as ações dos sindicatos. Há, em 1930, a criação do Ministério do Trabalho, que tem como uma de suas funções organizar o proletariado como força de cooperação ao Estado. Em 1931, o decreto nº 19.770 entra em vigor.

Os estatutos dos sindicatos passam a ser padronizados e o Estado passa a exigir relatórios dos sindicatos que contivessem suas atividades. É permitida a criação de apenas um sindicato por base territorial, colocando fim à pluralidade sindical. Fica garantida ao dirigente sindical sua estabilidade no emprego e é estabelecido o formato adotado até os dias de hoje, de sindicatos, federação e confederação. (RODRIGUES, 2012, p. 4)

Com a Constituição de 1934, altera-se a norma sindical estabelecida em 1930 e 1931 e passam a valer a pluralidade e a autonomia dos sindicatos. No entanto, limitando ainda o número de trabalhadores na sua formulação, regulamentando as reuniões e exigindo um representante do Ministério do Trabalho, o qual deveria ser um dos seus integrantes, com o objetivo de fiscalizar as reuniões e manter o poder do Estado sobre essa organização. Nessa Constituição de 1934 é vedada a filiação dos trabalhadores a outras organizações internacionais, salvo com autorização expressa do Ministério do Trabalho.

Outra alteração é feita pela Constituição de 1937, que põe fim às prerrogativas instituídas sobre os sindicatos em 1934, retornando às antigas diretrizes que vigiam no Decreto de 1931, com o intuito de aumentar o controle sobre os sindicatos e acabar com o pluralismo sindical (NASCIMENTO, 2005).

Na trajetória histórica dos sindicatos, surge o Decreto de 1939 como complementador da Constituição de 1937. Esse Decreto instituiu a pluralidade de associações, porém, consideradas sindicatos somente quando reconhecidas pelo Estado. O Decreto de 1939 trouxe o quadro das atividades profissionais para fins de enquadramento sindical [agrupando as categorias (RODRIGUES, 2012, p. 5)]. No documento era expressa a intervenção do Estado em casos de dissídios ou ações sindicais que porventura viessem à perturbação o funcionamento desse tipo de organização. Outra prerrogativa constante no Decreto de 1939 era a proibição legal das greves, novamente na tentativa de acalmar os ânimos dos trabalhadores no período do governo getulista, que, dessa forma, manteria sob seu controle as classes dos trabalhadores para a manutenção do poder empresarial.

Na linha histórica dos sindicatos, poucas foram as mudanças ocorridas que pudessem alterar o modelo intervencionista ou regulador do Estado sobre esse tipo de organização. Se a intervenção do governo era, de certo modo, “reservada”, durante o regime militar as atuações

dos sindicatos ficaram ainda mais reduzidas e controladas. No entanto, foi nesse período que o papel sindical teve destaque no âmbito político brasileiro, como as organizações de greves e dos movimentos sociais em prol da democracia, como também, às exigências pelas melhorias nas condições de trabalho e qualidade de vida dos trabalhadores nas cidades.

Nessa fase, surge o partido político que viria a ser o representante da classe trabalhadora, o Partido dos Trabalhadores (PT) (RODRIGUES, 2012). Aqui, dá-se início às Centrais Sindicais do Brasil lideradas pelos movimentos sociais que marcaram a história brasileira. Dessas organizações civis e trabalhistas surgiram as lutas em prol da Constituinte e, em seguida, a Constituição Federal de 1988.

Assim, de acordo Souza (2010) os sindicatos são formas jurídicas de organização passíveis de serem utilizadas pelo Terceiro Setor, porque seriam as associações civis (incluindo os sindicatos), as fundações privadas e as cooperativas sociais, conforme criadas pela Lei nº 9.867/99. Saliente-se que, as formas clássicas de entidades privadas sem fins lucrativos no ordenamento jurídico brasileiro, onde se inserem a associação civil e a fundação privada, não são as únicas, nesse ínterim, o art. 44, V, do Código Civil preleciona sobre os partidos políticos (incluído pela Lei 10.825/2003).

Dessa forma o Terceiro Setor se atrelaria ao Estado Inteligente, em contrapartida ao Estado Mínimo e à “mão-invisível” de Adam Smith, porque o Estado se desenvolve agregando iniciativas promovedoras “da participação ativa neste esforço de atores sociais básicos, empresa privada, sindicatos, universidades e da sociedade civil em todas as suas expressões” (KLIKSBURG, 1998, p. 45).

## **5 O TERCEIRO SETOR E AS INSTITUIÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS**

Organização, em sentido técnico, é o conjunto de regras adotadas para a composição e funcionamento de certas instituições, sejam de interesse público sejam de interesse privado. O termo tanto significa a regularização - a coordenação de um organismo instituído, fundado - como o corpo que dela se gerou ou se constituiu.

A fim de facilitar o entendimento sobre a organização do Terceiro Setor, a Fasfil adotou o seguinte parâmetro para a classificação: “Classificação dos Objetivos das Instituições sem Fins Lucrativos ao Serviço das Famílias’ (*Classification of the Purpose of Non-Profit Institutions Serving Households – Copni*)”, de classificação definida e reconhecida como tal pela Divisão de Estatísticas da ONU que, adequada às necessidades do estudo,

representou uma “Copni ampliada”. Segundo esse parâmetro, as entidades sem fins lucrativos são classificadas em grupos e subgrupos<sup>6</sup> (PEREIRA, 2005, p. 09)



Figura 4: Critérios para definição das Fasfil. Obs.: Auto administradas: Ortografia original da figura. Ortografia atualizada: auto administradas. Fonte: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000011151112102012112305347909.pdf>. Acesso em 10/jun/2016.

A classificação foi criada por finalidade de uso, isto é, por objetivo, e serve mais a de apropriação do que por tipo de atividade econômica. Dentre as diversas classificações existentes optou-se como parâmetro a Copni da ONU (GARCIA, 2010).

Tabela de Natureza Jurídica 2009.1 3- Entidades sem Fins Lucrativos	
303-4: Serviço Notarial e Registral (Cartório)	
306-9: Fundação Privada	
307-7: Serviço Social Autônomo	
308-5: Condomínio	
310-7: Comissão de Conciliação Prévia	
311-5: Entidade de Mediação e Arbitragem	
312-3: Partido Político	
313-1: Entidade Sindical	
320-4: Filial, no Brasil, de Fundação ou Associação Estrangeira	
321-2: Fundação ou Associação Domiciliada no Exterior	
322-0: Organização Religiosa	
323-9: Comunidade Indígena	
324-7: Fundo Privado	
399-9: Associação Privada.	

Figura 5. Tabela de Natureza Jurídica 2009.1. Entidades sem fins lucrativos. Fonte: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000011151112102012112305347909.pdf>, p. 7. Acesso em: 10 jun. 2017.

<sup>6</sup> Disponível em: <http://www.Oabsp.Org.Br/Comissoes2010/Direito-Terceiro-Sector/Artigos/Terceiro-Sector-Identificando-Suas-Organizacoes-E-Propondo-Um-Novo-Um-Conceito-Dr.-Rodrigo-Mendes-Pereira>. Acesso em: 10 jun. 2017.

No Brasil, esses critérios correspondem a duas figuras jurídicas do novo Código Civil: 1) Associações: união de pessoas que se organizam para fins não econômicos; 2) Fundações: criadas por um instituidor a partir de uma dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina.

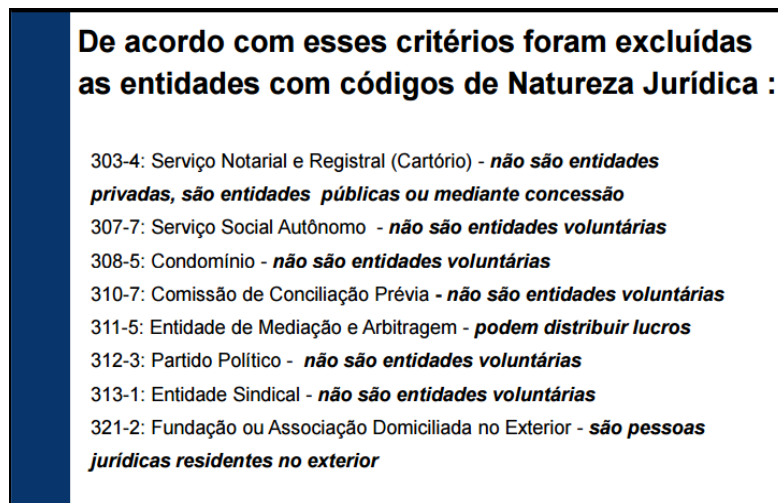


Figura 6: Critérios de exclusão das entidades com códigos de Natureza Jurídica. Fonte: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000011151112102012112305347909.pdf>, p. 14. Acesso em: 10 jun. 2017.

De acordo com os mesmos critérios, o subconjunto das Fasfil (Figura 8) é formado por entidades com os seguintes códigos de Natureza Jurídica: 306-9: Fundação Privada; 320-4: Filial, no Brasil, de Fundação ou Associação Estrangeiras; 322-0: Organização Religiosa; 399-9: Associações Privadas (PEREIRA, 2005, p. 10)<sup>7</sup>.

Observa-se na Figura 7 que se utiliza a Copni<sup>8</sup> (PEREIRA, 2005, p. 11) porque permite a comparabilidade internacional, pois pertence à Família de Classificações das Nações Unidas e, também, serve como primeira proposta de classificação dessas entidades para subsidiar a construção das contas satélites das instituições privadas sem fins lucrativos.

Tem-se a atribuição da Classificação Copni por meio de algoritmos de classificação: a) Semântica da Razão Social e Nome Fantasia – Classificação de Atividade (Cnae) – Natureza Jurídica; b) Os algoritmos levam em conta a combinação de atributos e a classificação unívoca na Copni; c) Reformulação dos algoritmos e métodos de classificação, devido à nova Cnae 2.0, novas tabelas de natureza jurídica e novos ajustes (GARCIA, IBGE, 2010).

<sup>7</sup> Disponível em: <http://www.Oabsp.Org.Br/Comissoes2010/Direito-Terceiro-Sector/Artigos/Terceiro-Sector-Identificando-Suas-Organizacoes-E-Propondo-Um-Novo-Um-Conceito-Dr.-Rodrigo-Mendes-Pereira>. Acesso em: 10 jun. 2017.

<sup>8</sup> Idem.

<b>COPNI AMPLIADA</b>	
<p><b>Grupo 01: Habitação</b> 01.0 Habitação</p> <p><b>Grupo 02: Saúde</b> 02.1 Hospitais 02.2 Outros serviços de saúde</p> <p><b>Grupo 03: Cultura e Recreação</b> 03.1 Cultura e arte 03.2 Esporte e recreação</p> <p><b>Grupo 04: Educação e Pesquisa</b> 04.1 Educação infantil 04.2 Ensino fundamental 04.3 Ensino médio 04.4 Educação superior <b>04.5 Caixas escolares e similares</b> 04.6 Estudos e pesquisas 04.7 Educação profissional 04.8 Outras formas de educação/ensino</p> <p><b>Grupo 05: Assistência Social</b> 05.0 Assistência social</p> <p><b>Grupo 06: Religião</b> 06.0 Religião</p>	<p><b>Grupo 07: Partidos Políticos, Sindicatos, Associações Patronais e Profissionais</b> <b>07.1 Partidos políticos</b> <b>07.2 Sindicatos, federações e confederações</b> 07.3 Associações empresariais e patronais 07.4 Associações profissionais 07.5 Associações de produtores rurais</p> <p><b>Grupo 08: Meio Ambiente e Proteção Animal</b> 08.0 Meio ambiente e proteção animal</p> <p><b>Grupo 09: Desenvolvimento e Defesa de Direitos</b> 09.1 Associação de moradores 09.2 Centros e associações comunitárias 09.3 Desenvolvimento rural 09.4 Emprego e treinamento 09.5 Defesa de direitos de grupos e minorias 09.6 Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos</p> <p><b>Grupo 10: Outras Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos</b> <b>10.1 Condomínios</b> <b>10.2 Cartórios</b> <b>10.3 Sistema "S"</b> <b>10.4 Entidades de mediação e arbitragem</b> <b>10.5 Comissões de conciliação prévia</b> <b>10.6 Conselhos, fundos e consórcios municipais</b> <b>10.7 Cemitérios e funerária</b> <b>10.8 Outras instituições privadas sem fins lucrativos não classificadas anteriormente</b></p>

Figura 7: Copni ampliada. Fonte: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em 10 jun. 2017.

<b>Classificação das FASFIL</b>	
<p><b>Grupo 01: Habitação</b> 01.0 Habitação</p> <p><b>Grupo 02: Saúde</b> 02.1 Hospitais 02.2 Outros serviços de saúde</p> <p><b>Grupo 03: Cultura e Recreação</b> 03.1 Cultura e arte 03.2 Esporte e recreação</p> <p><b>Grupo 04: Educação e Pesquisa</b> 04.1 Educação infantil 04.2 Ensino fundamental 04.3 Ensino médio 04.4 Educação superior 04.6 Estudos e pesquisas 04.7 Educação profissional 04.8 Outras formas de educação/ensino</p> <p><b>Grupo 05: Assistência Social</b> 05.0 Assistência social</p> <p><b>Grupo 06: Religião</b> 06.0 Religião</p>	<p><b>Grupo 07: Partidos Políticos, Sindicatos, Associações Patronais e Profissionais</b> 07.3 Associações empresariais e patronais 07.4 Associações profissionais 07.5 Associações de produtores rurais</p> <p><b>Grupo 08: Meio Ambiente e Proteção Animal</b> 08.0 Meio ambiente e proteção animal</p> <p><b>Grupo 09: Desenvolvimento e Defesa de Direitos</b> 09.1 Associação de moradores 09.2 Centros e associações comunitárias 09.3 Desenvolvimento rural 09.4 Emprego e treinamento 09.5 Defesa de direitos de grupos e minorias 09.6 Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos</p> <p><b>Grupo 10: Outras Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos</b> <b>10.8 Outras instituições privadas sem fins lucrativos não classificadas anteriormente</b></p>

Figura 8: Classificação das FASFIL. Fonte: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000011151112102012112305347909.pdf>, p.18. Acesso em: 10 jun. 2017.

Vê-se, pois que o debate a respeito do Terceiro Setor recebe várias críticas por firmar uma confusão entre o público e o privado.

## CONCLUSÃO

Pode-se observar que há consensos entre alguns teóricos que figuram no sistema jurídico sobre o Terceiro Setor, sua atuação e como é integrado, sendo que compõem o Terceiro Setor as associações e fundações; do mesmo modo como as entidades, desde que as atividades desenvolvidas sejam de interesse público. Assim, podem ser detentoras de títulos e certificações, as quais lhes possibilitam gozar o exercício e os benefícios, tais como os incentivos fiscais e de acesso aos recursos públicos.

Quebra-se, assim, a bipolarização entre o Estado e a sociedade civil que sempre se configurou. Não se fala em esfera exclusivamente pública e exclusivamente privada, de tal forma que, pela não prestação eficaz de serviços públicos, não se pode mais ser responsabilizado, nem o Estado nem o particular.

O Terceiro Setor, fruto das reformas legais pelas quais passou a Administração Pública na década de 1990, a destacar a Reforma Gerencial, é fruto de um caloroso debate, ainda hoje no Brasil. Com as privatizações, consequência clara do enxugamento da máquina estatal, alguns dos serviços que são de natureza exclusivamente pública, em sua maioria, voltados aos serviços essenciais, são descentralizados ao comando do particular, cabendo a este se responsabilizar pela prestação insuficiente e ineficaz.

Persiste o entendimento de que o Estado, ao promover o engrandecimento do Terceiro Setor, não com os fins de atingir uma maior eficiência, porém, para reduzir suas despesas e construir a cultura da não prestação de serviços públicos, pode ser mascarado, pois dá indícios da não solução dos problemas relativos à eficácia e eficiência, mas como desobrigado ou desonerado das suas responsabilidades sobre o que lhe é de extrema competência: o bem-estar social de todos os cidadãos, indistintamente, nos moldes dos direitos e garantias constitucionais, conforme previstos na Lei Magna de 1988.

Pelo conceito concebido ao Terceiro Setor e suas formulações constitucionais, caracteriza-se como organização de interesse social, sem fins lucrativos, que objetiva beneficiar a sociedade ou alguns segmentos que lhes são particulares dentro da sua competência, tem origem empresarial, mas de cunho específico e restrito, tem a função de exercer as atividades sociais em parceria com o Estado, visando ao bem da coletividade, desde que respeitados seus limites dentro do próprio marco regulatório que os determinam, orientam e/ou conduzem as suas atuações.

Isso significa dizer que buscou-se desmistificar a áurea negativa que se projeta sobre o Terceiro Setor, importante para a organização da sociedade civil e em prol da sua

formulação, pois ao atuar nos assuntos dos direitos fundamentais contribui sobremaneira para o desenvolvimento social do país.

Neste sentido, a atuação do instituto do Terceiro Setor, em parceria com o Estado, nos moldes constitucionais, compreende os elementos do Estado Liberal, sem, contudo, negar os elementos essenciais do Estado Democrático de Direito, haja vista que este Estado busca na Constituição as orientações para seus fins e objetivos, na instrumentalização dos institutos privados, como foi o caso do Terceiro Setor.

Contudo, o Estado necessita instituir mecanismos de controle a fim de que eles próprios: Estado e sociedade sejam orientados à busca da eficiência e da eficácia na prestação de serviços, abarcando uma co-responsabilidade nas atividades de provimento dos direitos sociais (descritos no art. 6º), sem extrair do Estado a função precípua de provimento e fiscalização destas atividades.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Mario de Aquino. **Perfil da captação de recursos no Brasil**. Artigo publicado em material didático do curso Princípios e Técnicas de Captação de Recursos, GVpec, da Eaesp-FGV. São Paulo, julho de 2001.

\_\_\_\_\_. **Terceiro Setor**: as origens do conceito. Anais do XXVI ENANPAD, Salvador/BA, 2002 (GPG 837-2002).

BRASIL. **Código Civil** – Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 01 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federativa do Brasil de 1988**. Senado Federal. Brasília: Distrito Federal, 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.637, de 15 de maio de 1998**. 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. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 01 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei 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. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 01 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.019, 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação (...); define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 01 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011.** Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, o Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 01 mar. 2015.

ALVES, Mario Aquino **Terceiro Setor:** as origens do conceito. Anais do XXVI ENANPAD, Salvador/BA, 2002 (GPG 837-2002).

CICONELLO, Alexandre. O Conceito Legal de Público no Terceiro Setor. In: Eduardo Szazi, (org.), et al. **Terceiro setor: Temas polêmicos 1.** São Paulo: Peirópolis, 2004 – (Temas polêmicos; 1), p. 46/47 e 54/55. ISBN 85-7596-034-2.

DELGADO, Maria Viviane Monteiro. **O Terceiro Setor no Brasil:** Uma Visão Histórica. Revista Espaço Acadêmico, Nº 37. Julho de 2004. ISSN 1519.686. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/037/37cdelgado.htm>. Acesso em: 20 Ago. 2010

DUARTE, Janaína Lopes do Nascimento. **A funcionalidade do terceiro setor e das ONGS no capitalismo contemporâneo:** o debate sobre sociedade civil e função social. Juiz de Fora Libertas, v.8, n.1, p. 50 - 72, jan-jun / 2008 – ISSN 1980-8518.

DURÃO, Jorge Eduardo Saavedra; LANDIM, Leilah. **A criação de um novo Marco Legal para o Terceiro Setor no Brasil.** Disponível em: [www.abong.org.br/novosite/download/Landim\\_Durao.doc](http://www.abong.org.br/novosite/download/Landim_Durao.doc). Acesso em: 10 set. 2016..

ESCORSIM, Silvana Maria. A Filantropia no Brasil: Entre a caridade e a política de assistência social. **Revista Espaço Acadêmico**, nº 86, julho de 2008.

FERNANDES, Rubem C. O Que É o Terceiro Setor. In: IOSCHPE, Evelyn Berg [*et al.*]. **3º Setor:** desenvolvimento social sustentado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. ISBN 85-219-0264-6.

\_\_\_\_\_. **Privado, porém público.** Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

GARCIA, Bruno Erbisti. **As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2010.** IBGE - Ipea - Abong - Gife. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000011151112102012112305347909.pdf>. Acesso em 10 jun. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA. **As Fundações privadas e as associações sem fins lucrativos no Brasil:** 2002/IBGE, Gerência do Cadastro Central de Empresas. – Rio de Janeiro: IBGE, 2004. 148 p. (Estudos e Pesquisas. Informações econômicas, ISSN 1679-480x; n. 4). ISBN 85-240-3774-1.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA. IBGE. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas\\_da\\_populacao/default\\_caracteristicas\\_da\\_populacao.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/default_caracteristicas_da_populacao.shtm). Acesso em: 18 mai. 2012.

KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social:** superando dogmas e convencionalismos. São Paulo: Cortez, 1998.

LUCA, Camila de Almeida. **O Terceiro Setor na Economia Brasileira.** Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. 2008.



MANUAL SOBRE ORGANIZAÇÕES NÃO LUCRATIVAS NO SISTEMA DE CONTAS NACIONAIS. Johns Hopkins University, em cooperação com a United Nations Statistics Division. Tradução e Revisão: Georgina Esteves e Ofélia Lopes. *In: Mapa do Terceiro Setor*. Mapa do Terceiro Setor do Centro de Estudos do Terceiro Setor – CETS – da Fundação Getulio Vargas (FGV). Mapa do Terceiro Setor: “Sobre o Mapa do Terceiro Setor” e “Metodologia”. Itens constantes no site denominado ([www.mapa.org.br](http://www.mapa.org.br)). Pesquisa realizada em 5 jun. 2016.

MAPA DO TERCEIRO SETOR. Centro de Estudos do Terceiro Setor – Cets – da Fundação Getulio Vargas – FGV. **Mapa do Terceiro Setor: Sobre o Mapa do Terceiro Setor e Metodologia**. Itens constantes no site denominado ([www.mapa.org.br](http://www.mapa.org.br)). Pesquisa realizada em 5 jun. 2016.

MENDES, Luiz Carlos Abreu. *Visitando o “Terceiro Setor” (ou parte dele)*. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp075969.pdf>. Acesso em 29 jul. 2016.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro, *Compêndio de Direito Sindical*, Ed LTR, 4ª ed, 2005, São Paulo.

PEREIRA, Rodrigo Mendes. **Núcleo de Estudos Legislativos e Doutrinários da Comissão de Direito do Terceiro Setor da OAB/SP**. Direito e Administração do Terceiro Setor. Eaesp/FGV.

RODRIGUES, Diego Augusto. **Sindicatos no Brasil - Formação e Constitucionalismo Sindical**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 09 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.37450&seo=1>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

SALAMON, Lester; ANHEIR, Helmut K. **In Search of the Non-Profit Sector I: The Question of Definitions**. *Voluntas* V. 3 N° 2, *Manchester: Manchester University Press*, 1992, p. 15. Citado in: FERNANDES, Rubem C. *Privado porém Público*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

SOUZA, Leandro Marins de. **Parcerias entre a Administração Pública e o Terceiro Setor: sistematização e regulação**. Tese apresentada ao Programa de Direito da Universidade de São Paulo: USP-SP, 2010.

SPOSATI, Aldaíza. **Desafios para Fazer Avançar a Política de Assistência Social no BRASIL**. *In: Serviço Social & Sociedade*. Assistência e proteção social. N° 68. Ano XXII. São Paulo: Cortez, 2001. pp. 54-82.

VIANA, Sagadas; SUSSEKIND, Arnaldo; MARANHÃO, Delio. **Instituições de Direito do Trabalho**. 8. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1981, v. 2.