

**XXIV CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM  
HELDER CÂMARA**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II**

**DENISE BITTENCOURT FREIDRICH**

**GIOVANI DA SILVA CORRALO**

**ROGÉRIO GESTA LEAL**

Todos os direitos reservados e protegidos.

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

#### **Diretoria – Conpedi**

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

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

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

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

**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

#### **Conselho Fiscal**

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

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

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

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

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

**Representante Discente** - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

#### **Secretarias**

**Diretor de Informática** - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

**Diretor de Relações com a Graduação** - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

**Diretor de Relações Internacionais** - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

**Diretora de Apoio Institucional** - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

**Diretor de Educação Jurídica** - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

**Diretoras de Eventos** - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

**Diretor de Apoio Interinstitucional** - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

---

D598

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização

CONPEDI/UFMG/ FUMEC/Dom Helder Câmara;

coordenadores: Denise Bittencourt Freidrich, Giovani da Silva Corralo, Rogério Gesta Leal

– Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-142-5

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

Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Administração pública.

I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 :

Belo Horizonte, MG).

---

CDU: 34



Florianópolis – Santa Catarina – SC

[www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br)

# XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

## DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

---

### **Apresentação**

Sem ter a pretensão de dizer algo desconhecido, o Direito Administrativo é uma área da ciência jurídica de grande conservadorismo. Tal assertiva justifica a relevância de construirmos um espaço de discussão e debate dos institutos jurídicos administrativos, haja vista a necessidade de passarem por uma releitura à luz de novos postulados e de novos paradigmas teóricos.

Sem sombra de dúvida, o grupo temático do CONPEDI denominado Direito Administrativo e Gestão Pública II oportunizou este espaço de discussão e de debate que giram em torno de temas jurídicos diretamente ligados ao interesse público e a valores sociais indissociáveis da dignidade da pessoa humana.

Em tal momento podemos refletir acerca da responsabilidade do Estado, bem como da responsabilidade dos advogados na condição de parecerista em procedimentos licitatórios. O tema da improbidade não poderia ter ficado de lado, como não ficou, especialmente no momento atual da história brasileira que, diariamente, notícias sobre corrupção são veiculadas nos espaços midiáticos. Por falar em corrupção, esta também teve um espaço privilegiado ao se discutir sobre possíveis efeitos da Lei Anticorrupção. Diretamente relacionado a ela, o dever de transparência e de informação do Estado, como forma de assegurar uma administração pública em conformidade com os princípios republicanos.

O ativismo judicial, que muitas vezes acaba fazendo as vezes da administração pública, ao assegurar determinado direito ao cidadão, e assim implementa, ou não (muitas discussões há sobre o tema) uma política pública, e tal situação assume impactos maiores se for no âmbito do espaço municipal, no qual a gestão dos recursos apresenta-se com maiores dificuldades que na esfera federal ou estadual, haja vista as atribuições que os municípios receberam do constituinte de 1988, sem, contudo, ter-lhes outorgado os devidos e necessários repasses financeiros. A escassez de recursos públicos também é deflagrada no pagamento dos precatórios, e aqui, mais uma vez, se revela uma postura do Poder Judiciário questionável, quando chamado a decidir da possibilidade de prorrogação dos prazos.

Notória e festejada transformação, passa a administração pública, ao não estar apenas vinculada a estrita legalidade de seus atos e decisões, mas deve sim guiar-se por valores

morais e éticos. Da mesma forma a procedimentalização da atividade administrativa, repleta de valores tais como o contraditório e a ampla defesa, a informalidade, entre tantos outros.

Esses e muitos outros temas estiveram na pauta dos debates que desenvolveram-se ao longo da apresentação dos trabalhos no XXIV Congresso do CONPEDI que ocorreu em Belo Horizonte e versou sobre o tema Direito e Política: da Vulnerabilidade à Sustentabilidade .  
Desejamos uma excelente leitura a todos!

Denise Bittencourt Friedrich

## **TERCEIRO SETOR: DO DESLOCAMENTO DA RESPONSABILIDADE ESTATAL ÀS NECESSIDADES EMERGENTES DA SOCIEDADE**

### **THIRD SECTOR: THE DISPLACEMENT OF STATE'S RESPONSIBILITY AND THE SOCIETY'S EMERGING NEEDS**

**katiane América Lima**

#### **Resumo**

Abordando as críticas contrárias ao neoliberalismo e afirmando o papel do terceiro setor, composto pela iniciativa privada com fins diferentes dos lucrativos, como um dos agentes responsáveis pela retirada e deslocamento da responsabilidade do ente estatal e a consequências deste processo neoliberal, o presente artigo contrapõe este discurso ao formado por um leque de necessidades imediatas da sociedade, cuja ação estatal não se prova eficaz. Assim buscando um olhar não maniqueísta, esta pesquisa culmina com uma necessidade de compatibilização de ambos discursos, usando para tanto exemplos teóricos e práticos. Tendo por escopo, a realização de uma sociedade mais equitativa e assim justa.

**Palavras-chave:** Terceiro setor, Responsabilidade estatal, Organizações não governamentais (ongs)

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

Addressing the critics against the neo-liberalism and affirming the role of the third sector, composed by the private sector with a non-profitable end, as one of the agents responsible for the removal and displacement of the state entity responsibility and the consequences of this neoliberal process, this article contrasts this speech to another that consists of a range of immediate needs of society, the state action is not effectively proven. Thus seeking a non manichean look, this research culminates with a need for compatibility of both discourses using for it theoretical and practical examples. With the purpose to, the realization of a more equitable society and so the realization of justice.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Third sector, State responsibility, Non-governmental organizations (ngos)

## 1. Introdução

O conjunto de significantes e significados que envolvem o conceito de “Terceiro Setor” tem sua ascendência localizada na sociologia e traceja uma linha conceitual entre: o Estado, Primeiro Setor, e o Setor Privado ou de Mercado, Segundo Setor. Há que se afirmar uma relevante divergência quanto à divisão hierárquica, deste modo efetuada, por haver o entendimento de que uma denominação mais ortodoxa seria localizar o setor da organização civil da sociedade como sendo o Primeiro Setor pois defende-se que, historicamente, esta surgira anteriormente ao Estado e ao Mercado. Contrapõe-se ao Primeiro e Segundo Setores e admite uma nova forma de divisão da riqueza, que diverge da visão adotada pelo Estado e pelo Mercado porque tem como direção uma política altruísta, afirmativa, carregada de conceitos sociais que abrangem a coletividade.

Este conjunto de iniciativas privadas é definido pelo seu caráter público, aqui reduzido à busca pelo fim do bem público, sem fins econômicos que funcionam estruturalmente como associações e fundações destinadas diretamente ao atendimento do interesse público. Logo, a iniciativa particular é a componente essencial deste setor, contudo teleologicamente, as feições desta seção da sociedade são públicas.

Localizar pontuando a origem histórica deste tipo de conjunto de organização de bens e serviços é de extrema relevância para o estudo em desenvolvimento, logo que a existência de instituições de caráter filantrópico atentas à questão social não data do século XX. Os movimentos de transformação social advindos da união entre pessoas para a busca de um mesmo objetivo já são observáveis nos séculos XVI e XVII. Ao Início a propulsão deste tipo de organização adveio de movimentos religiosos, as obras assistenciais e a Igreja Católica, através do seu Clero e das “Santas Casas de Misericórdia”, detinha o controle das atividades, o seu alcance e a sua forma de atuação; posteriormente, os interesses políticos encontraram nesse tipo de associação grandes respostas para as falhas nos seus sistemas de governo e reforçaram a importância da participação da sociedade nesses setores.

Outros impulsionadores das formações aqui em questão foram os mais diversos caminhos políticos tomados, adidos e legitimados por suas teorias fundante, como a era de ouro do liberalismo onde de um lado, a livre iniciativa para decidir e agir teve maior aceitação no mundo econômico, e por outro, o ideal democrático fundamentado nas teorias políticas que em sua noção conceitual mostrava-se mais restrito, visto que tinha a visão do liberalismo como igualdade civil para a sociedade inserida no Estado. Coube ao

Welfare State, ou Estado de Bem Estar Social – ente estatal nesta composição porta claras funções nas searas política, econômica e social que objetivava sobremaneira efetuar a conciliação entre a livre iniciativa liberal e a garantia das liberdades individuais - defender que todo o indivíduo teria, em regra, o direito, desde seu nascimento, a um conjunto de bens e serviços que deveriam ser fornecidos diretamente através do Estado ou indiretamente, mediante seu poder de regulamentação, sobre a sociedade civil. Por conseguinte, as ideias defendidas pela Sociedade Civil organizada tiveram eco e as políticas públicas enquanto ações voltadas para a defesa e garantia dos interesses sociais encontraram seu espaço.

Na América Latina, surgia o movimento chamado de Constitucionalismo Social, fruto de grandes conquistas de uma sociedade organizada e que inseriu na Constituição do México, em 1917, os direitos dos trabalhadores, denominados Direitos Sociais. Esse conjunto de ideias embrionárias do Constitucionalismo Social que procurou equilibrar os Direitos políticos fundamentais aos Direitos econômico-sociais, teve significativa repercussão nas instituições sociais da época por relacionar diretamente os Direitos da Coletividade com a Cidadania. Em outro quadro, a Segunda Guerra Mundial e suas consequências desastrosas adequaram os interesses das organizações da sociedade civil com as necessidades prementes do povo vitimado. Como consequência, novas doutrinas políticas foram erguidas no intuito de justificar as ideias e encontrar resposta para os graves problemas econômico-sociais. Quanto aos países devastados, o que realmente interessava era a política de reconstrução e foi nesse espaço vazio que os agentes sociais organizados cumpriram o seu papel e justificaram na prática as suas ideologias coletivas.

Carneiro (2002) “relata que o desenvolvimento do terceiro setor é em grande parte atribuído às falhas do Estado e do mercado na provisão dos bens e serviços sociais implícitos no bem-estar”, em outras palavras, esse setor em tese veio tentar dar respostas às limitações do Estado e do mercado no que tange a questão social. Nesse panorama histórico a percepção máxima do terceiro setor chega a seu ápice na década de 1960 com o período da Guerra Fria.

Com o Neoliberalismo a postura política foi direcionada para o desenvolvimento social com uma visão restauradora da Cidadania, focando uma maior atuação em prol dos interesses coletivos da sociedade. A consolidação dos direitos sociais que se inserem os direitos fundamentais enquanto resultado de todo esse processo histórico ratifica a afirmação de que esses ultrapassam o interesse privado e o interesse do próprio Estado, traçando o que se pode chamar de responsabilidade coletiva, e essa se manifesta quando

questões de fundo social passam a exigir a participação do Governo, da iniciativa privada e dos cidadãos que se conscientizaram da importância que representa a mobilização coletiva em busca da justiça social.

O signo “Terceiro Setor” veio substituir as denominações até então utilizadas pelas organizações da sociedade civil, compreendidas como entidades filantrópicas, de beneficência ou benemerência, dentre outras nomenclaturas, pela sua maior abrangência e por advir do exemplo Estadunidense, uma tradução literal do vocábulo americano “*Third Sector*”, que referencia não só as atividades de uma sociedade civil organizada mas também as “*Non Profit Organizations*”, aquelas onde os fins lucrativos são ausentes e ao “*Voluntar Sector*”, setor voluntário.

A essência do conceito deste setor da sociedade tem a criação de projetos para a realização de benefícios coletivos como seu centro. Logo, há um anseio pela universalidade semelhante oferecida pelos serviços públicos, ora devem atingir, dependendo da área de atuação da organização, a maior parcela possível de pessoas inseridas na missão desses projetos. Algumas promovem benefícios coletivos privados; são as que visam à ajuda mútua e defendem os interesses de um grupo restrito de pessoas sem que tenham um considerável impacto social; as de caráter público, por sua vez, estão focadas no atendimento dos interesses mais comuns da sociedade e por esse motivo produzem bens e serviços que agregam benefícios para toda a sociedade.

As instituições do terceiro setor atuam em diversas atividades de interesse público: assistência social, educação, saúde, esporte e lazer, meio ambiente, geração de emprego e renda, artes e cultura, entre outras.

No primeiro tópico, o foco recairá sobre como o processo de mundialização do capital interferiu e vem interferindo nas formas do Estado e de como ele interage com a sociedade e principalmente evidencia a relação necessária com o capital como fonte de toda a discussão que circunda o conceito de “terceiro setor” breve e acriticamente explorado nesta parte introdutória. Posteriormente, apresentar-se-á a densa crítica de teóricos como Montañó, que afirmam que este setor que se reveste de “caminho neutro” entre os dois primeiros setores, o estatal e o do mercado, mas que é instrumentalmente utilizado pela reforma neoliberalista para transferir, excluindo do Estado a responsabilidade pelas questões sociais do mesmo.

No terceiro tópico buscará consolidar outro caminho, não maniqueísta, sobre a compreensão das relações entre terceiro setor e Estado. Esclarecendo papéis e a subsidiariedade das ações da sociedade civil.



Por fim, o assunto se dará em torno da teoria de justiça e equidade defendida por Rawls tendo como ilustração um estudo de caso sobre a atuação da ONG Donos do Amanhã que apoia crianças com câncer na Paraíba.

## **2. Mundialização do capital e o surgimento do “Terceiro Setor”**

Há uma relação de simbiose entre o capital e o Estado contemporâneo. Conhecendo esta dependência das duas estruturas Mascaro afirma que:

“O Estado tal qual se apresenta na atualidade, não foi uma forma de organização política vista em sociedades anteriores da história. Sua manifestação é especificamente moderna, capitalista. Em modos de produção anteriores ao capitalismo, não há uma separação estrutural entre aqueles que dominam economicamente e aqueles que dominam politicamente: de modo geral, são as mesmas classes, grupos e indivíduos – os senhores de escravos ou os senhores feudais – que controlam tanto os setores econômicos quanto os políticos de suas sociedades” (MASCARO, 2013, P.17)

Há, destarte uma duplicidade de vetores, representantes dos atos volitivos do poder econômico e do poder estatal, que por vezes podem se somar, ou mesmo se subtrair que fica esclarecida esta relação não contingente entre ambos.

Ainda, dentro da classificação comum de Braudel e Arrighi, o capitalismo assume em três estamentos diferentes, as posições de vida material, economia de mercado e antimercado e posteriormente, daí então, necessário afirmar que “A fusão entre o Estado e o capital foi o ingrediente vital da emergência de uma camada claramente capitalista por sobre a camada da economia de mercado em antítese a ela” (ARRIGHI apud ALCOFORADO, 2006, p. 13)

Essa complexificação da reprodução das relações sociais que fazem parte de uma essência do capitalismo são causa e consequência do surgimento da figura Estatal. É em um destes momentos, onde há a mundialização do capital, que será brevemente explanada adiante, que se encontra o surgimento do “terceiro setor”, que pode ser compreendido em sua perspectiva hegemônica, neopositivista e superficial, segundo Montaña (2010, p.51) como a totalidade de assuntos que tangem as ONGs, fundações, associações comunitárias, movimentos sociais etc.

Com o absolutismo, há o surgimento do Estado-nação, onde há a centralização por interesses comerciais o poder, antes fragmentado em inúmeros senhores feudais. E foram estas as modificações que permitiram o surgimento de economias mundiais, ou o

primeiro processo de mundialização do capital. Tanto, que é possível perceber que as nações que antes se unificaram, como Portugal e Espanha tomaram a frente em tal “corrida” por colônias, metais e especiarias. Quando mesmo que de forma não completamente integrada, as nações capitalistas iniciam a tentativa de globalização de suas riquezas, principalmente de seus metais preciosos.

Uma segunda fase da mundialização do capital se desdobrou nos anos posteriores a 1850. O contexto histórico já se mostra diferente, os Estados absolutos e seus monarcas, de poder centralizado e de economia intensamente controlada, foram retirados do plano pela mesma burguesia que os colocou em tal posto. A Revolução Gloriosa, na Inglaterra em 1689, a Francesa em 1789 e inúmeras outras já fizeram mudar o ambiente político. Os bretões foram os primeiros a iniciar a chamada revolução industrial, como amplo reflexo de uma estabilidade política maior do que a vivida em outros países, a França exemplarmente. E posteriormente os demais países seguiram-na. Liderados pela burguesia industrial e financeira, em substituição das companhias mercantis, massa industrial começou a ser um ideal de desenvolvimento econômico.

Esta fase da mundialização ganha maior atenção, logo que ao reduzir a composição orgânica do capital nos estabelecimentos fabris, reduzia-se também a mais-valia, em revanche a produtividade foi tão incrementada que possibilitava lucros reais imensos aos donos dos meios de produção. Ainda, ao reduzir o grau de especialização dos operários, a substituição se tornava tarefa fácil, motivo também pelo qual, as fábricas foram lotadas e mulheres e crianças; tal fato, aliado ao grande exército industrial de reserva e os *enclousures* fizeram todo o proletariado imergir em condições ainda piores, que juridicamente seriam as causas da segunda dimensão, ou geração dos Direitos Humanos (BOBBIO, 2004, P.52). Surge a necessidade de uma intervenção estatal propriamente dita para a garantia de direitos essenciais aos operários e a todo o conjunto social das diferentes comunidades.

O imperialismo surge então como dominação econômica e a geografia mundial começa um intenso período de reorganização. Do ponto de vista do proletariado, poucas foram as concessões alcançadas e em poucos países eram concretizados os Direitos sociais, da segunda dimensão dos direitos humanos.

O que se torna marcante neste período, é observar o desenvolver das economias periféricas, ou subdesenvolvidas, ou ainda hoje chamadas de em desenvolvimento. Estes Estados sofreram um empobrecimento durante a ampla exploração mercantil do primeiro

período capitalista. E enquanto os países centrais participavam das revoluções técnicas industriais, estimulavam o setor primário e impediam, pelo grande fluxo de mercadorias e melhor qualidade e menor preço o desenvolvimento de uma atividade fabril nas antigas e nas então atuais colônias.

No caso brasileiro, as consequências do pacto colonial eram vividas ainda mais intensamente. Havendo a proibição expressa da instalação de indústrias nacionais. Apenas na Primeira Grande Guerra, que teve lugar no Brasil, um insipiente início de industrialização. Pela substituição de importações, o país iniciava a instituição fabril, que na Inglaterra, tivera início quase um século antes. Este processo de substituição dos produtos, que por motivos de guerra, não mais eram importados, gerou uma dependência técnica dos países cuja industrialização não fora anômala. A indústria de base só teve o devido investimento a partir dos anos 1930, com intensa ação estatal varguista no setor. São nestas décadas que os avanços trabalhistas são mais concretos, assim como ganha vulto a proteção dos direitos de segunda geração já mencionados anteriormente. O Estado goza do status de garantidor desses fundamentos e é dever dele executar sua proteção e oferecer à população a máxima eficácia.

O Estado de Bem Estar Social tem seu auge neste período, desde as Constituições do México e de Weimar em 1917 e 1919, respectivamente. Há uma hipertrofia estatal, assim suas redes burocráticas se expandem, logo que o governo passa a dever oferecer uma gama de serviços, que outrora no liberalismo eram exclusivamente de particulares. Além do dirigismo contratual nas searas cujo interesse é declarado público, como forma de justificação à intervenção nos setores privados, marcadamente o trabalhista.

Com o fim da União Soviética, os Estados Unidos assumem uma posição hegemônica única, o dólar passa a ser a moeda de estoque e de troca, vira base do sistema capitalista. O que causa instabilidade em todo o sistema financeiro mundial. O Welfare-State tem sua falência “declarada”, o que causa grandes conflitos entre as classes proletariadas e as demais classes econômicas detentoras dos meios de produção.

Após 1989, tem seu início o declínio do Estado Nação e a reestruturação do sistema interestatal. Há o mencionado declínio da estrutura estatal relacionada à economia devido ao surgimento de uma rede de empresas, cujo poderio econômico acaba por determinar as condições políticas nacionais; outrossim, vem a divisão internacional do trabalho a determinar os diferentes papéis nos jogos econômicos e políticos, há uma aparente perda da soberania estatal para a assunção de um poderio empresarial privado e transnacional.

É em meio a tal fase da mundialização, com a “imposição” do *Consenso de Washington* que o terceiro setor toma um papel essencial na consolidação das diretrizes ali estabelecidas. Importante ressaltar que aqui não se faz valoração alguma ao trabalho desenvolvido por voluntários e instituições filantrópicas. Contudo, torna-se evidente o papel destas na substituição do Estado. Daí restam inúmeras críticas logo que direitos fundamentais garantidos na Carta Constitucional de 1988 começam a depender menos da efetivação governamental e a necessidades que os geraram passam a serem supridas não mais uniformemente e muitas vezes eficazmente, mas dependem do altruísmo das camadas burguesas.

Destarte, não só a democracia sofre abalos; conjuntamente à soberania nacional, o povo tem seu poder de decisão ou de controle político (LOEWENSTEIN, 1957, P.45) abalados e sobrepujados por um ou vários grupos empresariais, “O declínio do Estado-nação significa também o comprometimento da República democrática entendida como expressão da soberania popular” (ALCOFORADO, 2006, p. 41). Tal crise se estabelece até a própria indagação de um conceito de soberania que não fosse violado por esse domínio empresarial. O mercado seria comparado ao Leviatã, que um dia foi o Estado moderno (ALCOFORADO, 1998). Há o verdadeiro desaparecimento do Estado, fruto também da instrumentalização do “terceiro setor” pelo capital neoliberal (MONTAÑO, 2010).

O Welfare State se tornou o “ponto mais alto de um prolongado processo de evolução dos direitos de cidadania” segundo Giddens (2001, p.20) No Brasil, o “varguismo” e assim o Estado de Bem Estar Social se rompeu com os governos de Collor e Fernando Henrique Cardoso, que se propuseram a executar a “Reforma Neoliberal”. Assim Montaña (2010, p. 48) ao sintetizar o projeto político de reforma do Estado, afirma que esta proposta “persegue a desregulação (‘flexibilização’) de acumulação, abrindo fronteiras, desvalorizando a força de trabalho, cancelando (total ou parcialmente) os direitos trabalhistas e sociais, desonerando o capital e desresponsabilizando-o da ‘questão social’.

### **3. “Terceiro Setor” como autor da retirada da responsabilidade estatal da “questão social”**

O não intervencionismo, parte primária do pensamento liberal, exige do Estado que se ausente e desapareça a máquina burocrática que criara o *Welfare-State*. Nesta

direção que o mesmo carece de um novo padrão de resposta para as questões sociais, como a previdenciária, assistencial e trabalhista. Ora, em meio a uma reforma liberal orientada pelos padrões do Consenso de Washington, existem processos de “remercantilização” e “refilantropização” dos espaços ocupados pelas políticas públicas dos governos.

A explanação da sociedade civil tida como parte terça nesta setorização é mistificada de forma que se pensa em uma classe popular, homogênea e sem contradições de classe a ela internas, que se opõem à burocracia ineficiente do primeiro setor, o estatal e a mentalidade orientada ao lucro do segundo setor (MONTAÑO, 2010, p.15).

Aparentemente, numa análise acrítica, o setor formado pela iniciativa privada mas não orientada ao lucro surge como ideal, logo que se isentaria da burocracia bloqueante e engessante, ao mesmo tempo que neutralizaria a busca pelo lucro que é a responsável pelas explorações entre classes. Porém, o perigo resta neste enfraquecimento estatal, mundialização do capital que passa a ditar as regras e transferência da responsabilidade perante as garantias constitucionais do ente estatal para a sociedade civil e assim condicionar direitos sociais que deveriam possuir auto exequibilidade, ao terceiro setor que se cobre sob o véu da filantropia para atender apenas parcelas da sociedade de forma paliativa.

Concordar-se-á com Montañó (2010, p.18) quando o mesmo afirma:

Na verdade, a “esperança” (e o otimismo) no suposto poder democratizador do “terceiro setor” pelos seus teóricos é irmã da “desesperança” (e do pessimismo) que estes tem em relação ao Estado democrático e de direito. Eles anulam, assim, uma fonte importante de proteção do trabalhador e do cidadão e de relativa regulação da contradição capital/trabalho nos marcos de uma “lógica democrática” de legitimação social, desconsiderando, portanto o Estado como espaço significativo de lutas de classes e sociais, e como *locus* da manutenção da ordem e ampliação da acumulação capitalista.

Destarte, aproxima-se uma primeira conclusão: de que os conceitos circundantes ao terceiro setor e sua dimensão prática desempenham um papel ideológico, que prestam serviço aos interesses do capital no processo da estruturação da reforma liberal. Que faz promover a reversão dos direitos de cidadania por serviços e políticas sociais e assistenciais universais, não contratualistas e de qualidade, desenvolvidas pelo Estado e

financiadas num sistema de solidariedade universal compulsória. Tais direitos sociais foram fruto de uma longa luta dos sindicatos e demais trabalhadores. Permutar, portanto, direitos que tem fundamentação não só constitucional, com a “Carta Cidadã” de 1988, mas nos mais diversos tratados internacionais por “concessões caritativas” de camadas que têm interesses na regulação<sup>1</sup> é prejudicial a toda a manutenção da defesa destes direitos já conquistados, fazendo crescer uma dependência de tais ações paliativas e pouco profundas que pouco transformam o estado de carência vivido pelos assistidos.

Montaño (2010, p.23) afirma que a transferência da responsabilidade de intervenção nos problemas sociais do Estado para o terceiro setor não se dá por motivos de eficiência – justificando a ineficiência da burocracia estatal diante da plena eficácia das ONGs por exemplo – nem por motivos financeiros, como uma forma de reduzir os custos necessários para sustentar a função estatal. “O motivo – diz o autor supracitado – é fundamentalmente político-ideológico: retirar e esvaziar a dimensão de direito universal do cidadão quanto a políticas sociais estatais de qualidade”, promovendo uma precarização e focalização dos serviços, que perdem sua universalidade, ao mesmo tempo que isenta o capital e o Estado de qualquer culpa.

Resta patente então que o terceiro setor é utilizado instrumentalmente, como já explanado para tomar a responsabilidade do Estado diante da transferência empreendida pela ideologia neoliberal. Contudo, quais são os verdadeiros atingidos por essa estratégia? Como reiteram Gomes e Villatore (2014), discurso bem consolidado na doutrina nacional o preceito contido no 1º parágrafo do 5º artigo da Constituição Federal de 1988 ratifica que normas definidoras de direitos fundamentais não são, ou pelo menos não deveriam ser normas de caráter meramente programático, mas normas “institutivas” capazes de regular relações jurídicas de modo direto.

Deste modo, respondendo à pergunta elencada, mediante essa prática conjunta do Estado/Capital os institutos dos direitos humanos, marcadamente os sociais e trabalhistas elencados no art. 7º da carta constitucional são os mais volatilizados, uma vez ilíquidos, incertos devido a tomada da responsabilidade do terceiro setor, uma hora se levada ao extremo, essa política tornaria inexigíveis estas garantias do trabalhador.

Entretanto, mesmo com toda a instrumentação ideológica da qual o terceiro setor faz parte, é impossível não reconhecer os serviços prestados por esse setor à sociedade. De fato, por vezes as ações não anseiam modificar estruturalmente o *status quo* vigente e

---

<sup>1</sup> Regulação aqui como disposição oposta a emancipação social. Ver SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de Direitos Humanos.

por este viés resolver efetivamente o problema da “questão social”, visto que lhes falta o caráter emancipatório, havendo a focalização e “superficialização”, ou precarização das medidas. Outrossim, não é possível demonstrar uma plena eficácia do ente Estatal na universalização e melhoria dos serviços dispostos na carta dos direitos fundamentais de 1988.

Na realidade brasileira importante é destacar que como acerta Vieira (2007), há uma subversão do Estado de Direito, ou como Neves (1993) afirma, a miscelânea social que permite que as esferas econômicas e de interesses pessoais dominem, ou colonizem o direito, fazem surgir o que aquele autor chama de parcela de invisíveis, pois lhes são negados os direitos mais elementares. Daí então, reconhece-se mais uma vez a ineficiência do aparato Estatal, que é diametralmente oposta à crítica que aqui vinha sendo veiculada. Para assim ser possível o reconhecimento das duas realidades, tanto a ineficácia das ações positivas dos governos, como a nocividade da instrumentalização do terceiro setor pela ideologia neoliberal para retirar do Estado os deveres e a responsabilidade de resposta aos problemas sociais e transferi-los ao terceiro setor, do qual nenhum cidadão pode exigir nenhum direito por se tratarem de obras caritativas.

Caminha-se, portanto a uma tensão entre duas concepções contrapostas quanto ao terceiro setor, observando e efetuando projeções das possíveis consequências sem observar propriamente o serviço que a sociedade civil tem prestado à sociedade e ao Estado. Destarte, tanto a “satanização” do Estado e a “santificação” da sociedade civil (MONTAÑO, 2010, p.22) é imprópria, tendo consequências nefastas se levadas à completude da ideologia neoliberal, como o inverso - “santificação” do Estado e a “satanização” da sociedade civil – é uma leitura também imprópria da realidade

Propor-se-á, então, uma terceira via que terá por característica central o não maniqueísmo desta tensão apresentada acima. Reconhecendo a legitimidade do terceiro setor ao buscar oferecer aos seus concidadãos serviços que ao seu julgo parecem insuficientes, ao mesmo tempo que é legítimo o incentivo estatal, por meio do financiamento de algumas obras a alguns destes elementos do terceiro setor. Porém um elemento será essencial a este ponto de vista, que é o da subsidiariedade; o terceiro setor não deve sobrepujar, excluir o Estado das questões sociais. Pelo contrário o Estado deve deter a prioridade no oferecimento destes serviços e não deve se conformar com a sua insuficiência que por vezes pode ser suprida pela ação do terceiro setor. Este, por sua vez, deve agir complementando as carências e lacunas deixadas pela ineficiência da burocracia estatal.

Deste modo, a responsabilidade continua sendo do governo e de suas políticas públicas, fortalecendo o caráter de valor fundamental dos direitos constitucionalmente garantidos e tornando-os plenamente exigíveis e executáveis diante das demandas pela supressão das necessidades sociais.

Dentro desta proposta de terceira via é importante ressaltar espaços em que a atuação estatal deveria ser exclusiva. Pelo motivo de que em tais espaços, a atuação de ONGs e Fundações não são salutares a constante emancipação que anseia o progresso. Neste sentido, uma das áreas de maior propriedade de atuação do Estado é a área da saúde, pelo menos teoricamente, pois a prática é bem desalentadora.

Uma das maiores crises enfrentadas pela sociedade é a falta de assistência a saúde, na proporção que são destinadas vultosas verbas orçamentárias para a saúde, a população se depara com a escassez de leitos hospitalares, falta de medicamentos, exaustivas filas para marcar exames e consultas e condições precárias em hospitais superlotados e descaso com o contexto dos pacientes. Diante desse quadro não poderia a sociedade civil jogar o véu da ignorância e não fazer nada para amenizar o sofrimento de milhares de seres humanos vulneráveis a própria sorte, desse modo mesmo tendo consciência da inoperância do Estado e da sua possível hipertrofia as ONGs atuam para suprir a carência desses pacientes e de sua família, pois quando adoece uma pessoa a família adoece junta.

No Brasil são inúmeras ONGs que trabalham em defesa da saúde do cidadão, cada uma se limita a uma determinada causa, umas apoiam mulheres com câncer de mama, outras desenvolvem projetos com pacientes renais, algumas apoiam as crianças com câncer, outras pacientes transplantados, enfim são aproximadamente 60.000 ONGs no Brasil voltadas para a área da saúde, segundo dados da ABONG (Associação Brasileira de Organizações não Governamentais).

#### **4. O conflito das necessidades imediatas da sociedade com a ameaça que significa o terceiro setor: o caso da ONG Donos do Amanhã**

Como ilustração de como a atuação e relevância do trabalho de uma ONG pode trazer sentido a uma sociedade que deveria ser justa e igual para todos foi selecionado o caso da ONG Donos do Amanhã que tem por objetivo apoiar crianças carentes com câncer na Paraíba.



A ONG Donos do Amanhã foi fundada em 2005 na cidade de João Pessoa, segundo relatos das fundadoras da organização encontrava-se barreiras para diagnosticar, efetuar o tratamento e dar continuidade ao tratamento dos pequenos pacientes, pois vinham de toda parte da Paraíba para se consultar no hospital referência de tratamento do câncer, muitos precisavam ser internados imediatamente por se tratarem de tumores agressivos em estágios avançados, outros precisavam realizar exames mais precisos para que se obtivesse uma maior precisão no diagnóstico, porém as dificuldades de encontrar suporte por parte do Estado eram vultosas.

Ainda pelo relato das fundadoras, as famílias quando recebiam o diagnóstico expressavam somente um misto de dor e preocupação, primeiro porque naquele momento o que importava é a luta pela cura do filho e segundo que, para se dedicar ao tratamento do filho, muitos precisavam e ainda precisam “abandonar” sua vida e família deixada em casa para que se iniciassem as buscas pela cura destes hipossuficientes.

Só de início já é possível perceber o quão complexa é a situação de uma família nestes contextos. Diante de tal realidade um grupo de pessoas sensíveis a causa não mais esperou que o Estado cumprisse seu papel e em 2005 fundaram uma associação de apoio à criança com câncer.

Daí é que surge a contraposição até então aqui disponível, por mais que o Estado por meio de uma agenda neoliberalista, aos padrões consensuais de Washington, já mencionados, possa oferecer uma ameaça aos direitos fundamentais, marcadamente os de segunda geração, há uma necessidade imediata da própria sociedade em buscar padrões mais justos e mais equânimes, portanto.

Utilizar-se-á neste ponto o paradigma de justiça como equidade de John Rawls, para tanto algumas noções, como a boa ordenança devem ser elencadas. Ainda, esta contraposição de crenças diante do papel e riscos concernentes ao terceiro setor é uma marca das pluralidades existentes na sociedade. O que não deve ocorrer, contudo – antecipando uma das considerações derradeiras do presente trabalho – é que uma oposição de opiniões engesse a sociedade de forma que nem ela mesma, nem mesmo o Estado possam suprir as necessidades urgentes que dela emergem.

Mas como pode uma sociedade democrática complexa e cheia de diferenças serem bem ordenada? Dizer que uma sociedade política é bem ordenada significa três coisas: primeiro, ter os mesmos princípios de justiça política, cada um aceita e sabe que os demais também aceitam a mesma concepção política de justiça. Segundo, todos sabem ou acreditam que a estrutura básica da sociedade num sistema de cooperação respeitam

esses princípios de justiça. Por último, através do senso efetivo de justiça lhes permite entender e aplicar os princípios de justiça publicamente reconhecidos.

A sociedade bem ordenada seria a estrutura ideal para a promoção do bem de seus membros, regulada por uma concepção comum de justiça. Mas como promover a estabilidade da justiça como equidade? Como isso se relaciona com o bem de uma sociedade? Segundo Rawls uma sociedade bem ordenada especifica a ideia de sociedade como um sistema equitativo de cooperação social, é preciso, sobretudo levantar o véu da ignorância, pois ao se levantar este véu a justiça passa a ser almejada.

Afirma Rawls (p. 288, 2003):

Uma sociedade bem-ordenada é estável, portanto, porque os cidadãos estão satisfeitos, no fim das contas, com a estrutura básica de sua sociedade. As considerações que os movem não são ameaças ou perigos manifestos provenientes de forças externas, mas que se exprimem em termos da concepção política que todos afirmam. Pois na sociedade bem ordenada da justiça com equidade, o justo e o bem articulam-se de tal maneira que os cidadãos que incluem como parte de seu bem serem razoáveis e racionais e serem vistos pelos outros como tais, são movidos, por razões relativas a seu bem, a fazer o que a justiça exige.

É assim que surge a noção de cooperação entre os dois setores aqui trabalhados, de forma que possam operar complementarmente, sem, no entanto, invadir as esferas de responsabilidade, permanecendo esta mesma a cargo do ente Estatal.

Destarte importante destacar que o trabalho da “Donos do Amanhã” rapidamente ganhou notoriedade da sociedade, primeiro pela relevante causa e segundo por causa da transparência dos seus projetos. Nos dez anos de sua existência a Donos do Amanhã já apoiou em torno de 600 crianças. Os requisitos para ser assistido pela referida ONG são: ser diagnosticada com câncer, ter de 0 a 18 anos, está sendo tratada em João Pessoa e possuir renda familiar de até um salário e meio.

Hodiernamente a Donos do Amanhã desenvolve vários projetos em prol dessas crianças, tais como: entrega de uma cesta básica por mês enriquecida com 8 latas de leite em pó e 4 de suplemento alimentar; paga exames como: tomografias, ressonâncias, RX entre outros; dá fraudas descartáveis a todas as crianças em tratamento; fornece café da manhã, almoço e lanches na sede da ONG para aqueles que estão na cidade para fazer exames ou se consultar; paga prótese para quem tem seus membros superiores e inferiores amputados por causa da doença; oferece assistência psicológica e social; promove as eventos comemorativos; paga remédios quando recebem alta do hospital e desenvolve

projetos de ajuda domiciliar em casos que surgem a necessidade da presença de um profissional qualificado, como psicólogas, assistente social e profissionais da ONG que possuem o poder de resolver situações mais delicadas como: a inclusão da criança no meio social, a reforma de casas em condições precárias de sobrevivência entre outras.

Como pôde ser visto no exemplo do caso da Donos do Amanhã o terceiro setor tem contribuído de forma efetiva na vida dos mais carentes em tratamento de câncer. Apesar da maioria de suas operações agirem no campo complementar ao direito a um sistema de saúde público eficaz, como no apoio oferecido às famílias e principalmente na reinserção social dos pacientes, ainda constam atividades emergenciais que advém da inoperância e ineficácia estatais, como o financiamento de exames na rede particular de hospitais e clínicas.

É importante que existam teorias quanto aos benefícios e malefícios da atuação do terceiro setor, para que pela discussão acadêmica, possíveis soluções e formas de tratar os adventos futuros possam ser sintetizadas previamente, de modo que a imediatez diante de casos extremos não ofereçam mais prejuízos que benefícios. Entretanto já se vive, no Brasil, uma realidade carente de resoluções imediatas. E quando existem necessidades urgentes para o indivíduo não é sensato esperar a burocracia dos órgãos públicos e nem a morosidade da justiça, a sociedade por ela mesma sente que a ação é necessária, certo também, que a obrigação de assistir a sociedade é de fato do Estado, porém segundo o senso comum e a racionalidade instrumental contemporânea, se ele não o faz, portanto só resta aos mais necessitados recorrer a quem está de mãos estendidas, neste caso, o terceiro setor.

A tão temida evaporação - iliquidez dos direitos humanos que tem como garantidor o Estado, afirmada a partir da transferência de responsabilidade deste para a sociedade civil - do Estado tem se dado em todos os setores da sociedade, cobrar a ação efetiva dele é mais que uma obrigação, é um dever, do cidadão brasileiro, comunga-se da ideia que o estado não pode se escorar nas ações do terceiro setor para dar assistência aos mais necessitados, principalmente porque o terceiro setor funciona de forma autônoma a qualquer momento e motivado por diversos fatores externos ele pode sair do circuito e quando isso acontece ele deixa milhares de pessoas desassistidas que passarão a depender de um estado enfraquecido.

Diante todas as indagações recorrentes nesse trabalho encontra-se um duelo entre cobrar que o Estado exerça o seu papel perante a sociedade que paga seus impostos e não podem contar com o retorno deles para suprir as necessidades quando mais se

precisa e a ação efetiva do terceiro setor que através do trabalho de inúmeras ONGs conseguem de forma imediata atender as carências emergentes e dessa forma promover a vida.

### **Considerações finais**

O Terceiro Setor substituiu as entidades filantrópicas que referencia não só as atividades de uma sociedade civil organizada, bem como aquelas onde os fins lucrativos são ausentes e é marcado pela presença forte do setor voluntário.

Uma das preocupações de alguns teóricos é que o terceiro setor enfraqueça cada vez mais a ação do Estado no que tange aos serviços sociais, entretanto mesmo com toda a instrumentação ideológica da qual o terceiro setor faz parte, é impossível não reconhecer os serviços prestados por esse setor à sociedade.

O mundo está voltado ao cumprimento das metas do milênio para combater a extrema pobreza e os males da sociedade, em setembro de 2000 com o objetivo de aumentar a sua participação na governança social global a ONU lançou a Declaração do Milênio que foi assinada por 189 estados, uma dessas metas é reduzir a mortalidade infantil. Será que não está mais do que em tempo do Estado e terceiro setor se unirem para alcançar os objetivos dessa meta?

É certo que, unir setores com natureza jurídica e estruturas tão distintas não será tarefa fácil, mas há de reconhecer que tanto o Estado como o terceiro setor possuem forças que uma vez unidas, seria capaz de eliminar as maiores deficiências latentes no seio da sociedade, promovendo assim uma vida justa, com igualdade e dignidade para todos. Por fim, exitoso seria sopesar e averiguar se realmente os motivos das críticas aqui elencadas seriam realmente praticados pela agenda neoliberal, assim como compreender mais profundamente e com o máximo de imparcialidade possível a complexidade teórica e prática que envolve o terceiro setor. Não são apresentadas, aqui, soluções mágicas ou se opta por um dos dois pontos acima apresentados, o então escopo é de que pelo esclarecimento das mais diversas opiniões, sejam balanceados e ao ser retirado o maniqueísmo dos discursos apresentados, o indivíduo, agente social da “*civitas*” possa perante ambas situações não prender-se ingenuamente a nenhuma das duas concepções.

## 5. Referências Bibliográficas

ABONG. Associação Brasileira de Organizações não Governamentais. Disponível em: <http://www.abong.org.br/> consulta feita em 20/03/2015.

ADEODATO, João Maurício. **Ética e Retórica**. São Paulo: Saraiva, 2007

ALCOFORADO, Fernando. **Globalização e desenvolvimento**. São Paulo: Nobel, 2006.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

FURTADO, Celso. **Pequena Introdução ao Desenvolvimento**: Enfoque interdisciplinar. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1980.

GIDDENS, Antony. **A Terceira Via: Reflexões sobre o impasse político atual e futuro da social-democracia**. Trad. Maria Luiza X., de A. Borges – 4. Ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

LOEWENSTEIN, Karl. **Political Power and Governmental Process**. Estados Unidos: The University of Chicago Press, 1957.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e Forma Política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social; crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

NEVES, Marcelo. **Do Pluralismo Jurídico à Miscelânea Social**: o problema da falta de identidade da(s) esfera(s) de juridicidade na modernidade periférica e suas implicações na América Latina. Anuário do Mestrado em Direito, n. 6. Recife: Universitária (UFPE), 1993.

RAWLS John. **Justiça como equidade**. São Paulo. Martins Fontes, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Por uma concepção multicultural de Direitos Humanos**. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo liberal. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

STIGLITZ, Joseph. **A Globalização e seus malefícios**: A promessa não-cumprida de benefícios globais. 4ª edição. São Paulo: Editora Futura, 2003.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A desigualdade e a subversão do Estado de Direito**. *Sur, Rev. int. direitos humanos*, 2007, vol.4, no.6, p.28-51. ISSN 1806-6445.