



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ
CAMPUS JACAREZINHO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA JURÍDICA
MESTRADO E DOUTORADO

ANA FLÁVIA COELHO DOS SANTOS

**A SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NA DESCONSTRUÇÃO DA EXCLUSÃO
SOCIAL ATRAVÉS DA SOLIDARIEDADE: DILEMAS E PERSPECTIVAS**

JACAREZINHO-PR
2020

ANA FLÁVIA COELHO DOS SANTOS

**A SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NA DESCONSTRUÇÃO DA EXCLUSÃO
SOCIAL ATRAVÉS DA SOLIDARIEDADE: DILEMAS E PERSPECTIVAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica (Área de Concentração: Teorias da Justiça: Justiça e Exclusão; Linha de Pesquisa: Estado e Responsabilidade: questões críticas) da Universidade Estadual do Norte do Paraná, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientador: Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa

**JACAREZINHO-PR
2020**

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Ficha catalográfica elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UENP

S233s SANTOS, Ana Flávia Coelho dos
A Sociedade Civil Organizada na Desconstrução da
Exclusão Social Através da Solidariedade: Dilemas e
Perspectivas. / Ana Flávia Coelho dos SANTOS;
orientador Ilton Garcia da COSTA - Jacarezinho, 2020.
109 p.

Dissertação (Mestrado Acadêmico Direito) -
Universidade Estadual do Norte do Paraná, Centro de
Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação
em Ciência Jurídica, 2020.

1. Sociedade civil. 2. Democracia participativa.
3. Solidariedade. 4. Direitos fundamentais. 5.
Exclusão social. I. COSTA, Ilton Garcia da, orient.
II. Título.

ANA FLÁVIA COELHO DOS SANTOS

**A SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NA DESCONSTRUÇÃO DA EXCLUSÃO
SOCIAL ATRAVÉS DA SOLIDARIEDADE: DILEMAS E PERSPECTIVAS**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica e aprovada em sua forma final pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná, na linha de pesquisa Estado e Responsabilidade: Questões Críticas.

Banca Examinadora:

Presidente: Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa (UENP)

Membro 2: Prof. Dr. Mauricio Gonçalves Saliba (UENP)

Membro 3: Prof. Dr. Henrique Ribeiro Cardoso (UFS)

Coordenador do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em
Ciência Jurídica da UENP: Prof. Dr. Fernando de Brito Alves

Jacarezinho-PR, 15 de dezembro de 2020.

À Luciani e Altair, meu pais.
À Gabriela e Beatriz, minhas irmãs.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela sabedoria necessária para alcançar mais uma realização.

À minha família pelo infinito amor e amparo.

Aos professores do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da UENP que fizeram parte dessa trajetória compartilhando generosamente do seu conhecimento em especial meu orientador, professor Doutor Ilton Garcia da Costa. Obrigada pela dedicação e profissionalismo.

Aos professores membros da banca de qualificação Doutor Fernando de Brito Alves e Doutor Mauricio Gonçalves Saliba pelos valiosos elogios e apontamentos feitos a esta pesquisa.

À dedicadíssima Natalina, secretária do Mestrado, sempre solícita para atender as demandas apresentadas ao longo do curso.

Aos meus queridos colegas da turma 16 da linha de pesquisa Estado e Responsabilidade pelo excelente trabalho realizado. Em especial, à Gabriela Paixão e à Layana Laiter, companheiras de seminários que se tornaram grandes amigas.

Creio no direito à solidariedade e no dever de ser solidário. Creio que não há nenhuma incompatibilidade entre a firmeza dos valores próprios e o respeito pelos valores alheios. Somos todos feitos da mesma carne sofrente. Mas também creio que ainda nos falta muito para chegarmos a ser verdadeiramente humanos. Se o seremos alguma vez...

(José Saramago)

SANTOS, Ana Flávia Coelho dos. **A Sociedade Civil Organizada na Desconstrução da Exclusão Social Através da Solidariedade: Dilemas e Perspectivas**. 2020. 109 f. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – Universidade Estadual do Norte do Paraná.

RESUMO

Ações voluntárias de cidadãos que visam mudanças sociais em prol do bem comum derivam da solidariedade e da filantropia, traços de um sentimento humanitário que é tão antigo quanto a própria história da humanidade. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual reconheceu e instituiu a democracia participativa, somada a crise do Estado de bem-estar social, marcada com a implantação do “Estado Mínimo” na década de 1990, presenciou-se uma redefinição das ações e crescente representatividade da sociedade civil nos diversos setores da sociedade. A sociedade civil organizada revestiu-se de cidadania, tomou forma de Terceiro Setor e se tornou, assim como o Estado e o mercado, um ator social imprescindível para o Estado Democrático de Direito. O assunto abordado encaixa-se na Área de Concentração: Teorias da Justiça: Justiça e Exclusão; Linha de Pesquisa: Estado e Responsabilidade: questões críticas, pois se identifica a responsabilidade do Estado na construção de uma sociedade mais livre, justa e solidária por meio de um necessário processo inter-relacional com o Segundo e Terceiro Setor. Percebe-se, todavia, um existente descompasso entre a atuação do Estado e o desenvolvimento das políticas sociais, e sob essa perspectiva emerge a problematização a que esta pesquisa se dispõe a enfrentar: os principais dilemas que comprometem a sustentabilidade das organizações da sociedade civil (OSCs) e inviabilizam a potencialidade do alcance de suas ações. Dedicou-se a investigar a falta de incentivo fiscal para estimular a cultura da doação de pessoas físicas e jurídicas no Brasil e a falta de capacitação dos indivíduos responsáveis pela gestão das OSCs. A partir da análise comparativa realizada entre o Brasil (ocupante da 122.^a posição do *ranking* mundial de solidariedade) e os Estados Unidos da América (2.^o país mais solidário do mundo), é possível concluir que a sistemática de incentivo fiscal restritiva, não informativa e burocrática, em vigência no Brasil, não estimula o desenvolvimento de uma cultura de doação sólida no país. Outrossim, identifica-se que a falta de capacitação dos gestores das OSCs é outro dilema que compromete a sustentabilidade desses institutos. Sem a pretensão de trazer conclusões definitivas, e sim de contribuir para a ampliação do debate acerca dos impasses e potencialidades das OSC no Brasil, a dissertação apresenta como propostas de superação dos problemas investigados o aprimoramento da regulação do sistema de incentivos fiscais em vigência no país e da Lei do MROSC (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil). Para a construção do conhecimento científico foi utilizado um conjunto metodológico fundamentado no método dedutivo, na abordagem qualitativa através de pesquisa documental, bibliográfica e legislativa.

PALAVRAS-CHAVE: Sociedade civil. Democracia participativa. Solidariedade. Direitos fundamentais. Exclusão social. Sustentabilidade.

SANTOS, Ana Flávia Coelho dos. **Organized Civil Society in the Deconstruction of Social Exclusion Through Solidarity: Dilemmas and Perspectives.** 2020. 109 f. Master's Dissertation - Stricto Sensu Graduate Program in Juridical Science – Universidade Estadual do Norte do Paraná.

ABSTRACT

Voluntary actions of citizens that aim at social changes in favor of the common good derive from solidarity and philanthropy, traces of a humanitarian feeling that is as old as human history itself. With the promulgation of the 1988 Federal Constitution, which recognized and instituted the participatory democracy, added to the crisis of the welfare state, marked by the implantation of the “Minimum State” in the 1990s, there was a redefinition of these actions and a growing representation of organized civil society in different sectors of society. The organized civil society dressed up as citizenship, took the form of the Third Sector and became, as well as the State and the market, an essential social actor for the Democratic State. The subject addressed fits into the Area of Concentration: Theories of Justice: Justice and Exclusion; Line of Research: State and Responsibility: critical issues, because the State's responsibility in building a freer, more just and solidary society is identified through a necessary inter-relational process with the Second and Third Sector. However, there is an existing mismatch between the performance of the State and the development of social policies, and under this perspective, the problem that this research is facing emerges: the main dilemmas that compromise the sustainability of civil society organizations (CSOs) and, therefore, make it impossible to reach their actions. The research is dedicated to investigating the lack of fiscal incentives to stimulate the culture of donation of individuals and companies in Brazil and the lack of training for individuals responsible for the management of CSOs. From the comparative analysis carried out between Brazil (occupying the 122nd position in the world ranking of solidarity) and the United States of America (2nd most supportive country in the world), it is concluded that the system of restrictive, non-informative and bureaucratic fiscal incentives, in force in Brazil, it does not encourage the development of a culture of solid donation in the country. It is also possible to conclude that the lack of training of CSOs managers is another dilemma that compromises the sustainability of these institutes. Without the intention of bringing definitive conclusions, the dissertation presents as proposals to overcome the problems, the improvement of the regulation of the tax incentive system in force in the country and the law of the Regulatory Framework of Civil Society Organizations in order to contribute to broaden the debate about the impasses and potential of CSOs in Brazil. For the construction of scientific knowledge, a methodological set based on the deductive method was used, in the qualitative approach through documentary, bibliographic and legislative research.

KEY WORDS: Civil society. Participatory democracy. Solidarity. Fundamental rights. Social exclusion. Sustainability.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Diferenciação entre os Setores	58
Quadro 2 – Distinção entre os Termos de Fomento e de Colaboração.....	67
Quadro 3 – Distribuição das Organizações da Sociedade Civil por área de atuação	70
Quadro 4 – <i>Ranking</i> dos 20 países mais solidários do mundo durante cinco anos consecutivos.....	82
Quadro 5 – <i>Ranking</i> de solidariedade dos países por ordem alfabética	82

LISTA DE GRÁFICO

Gráfico 1 – Quantidade de empresas segundo modalidade de apuração do Imposto de Renda (2009-2013)	79
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABONG	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
ART	Artigo
CADSOL	Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários
CEBAS	Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social
CF	Constituição Federal
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNES	Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
DEJT	Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FASFIL	Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIA	Fundos para Infância e Adolescência
GIFE	Grupo de Institutos Fundações e Empresas
GOV	Governo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDESP	Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IR	Imposto de Renda
IRPF	Imposto de Renda de Pessoa Física
LIE	Lei de Incentivo ao Esporte
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MESP	Ministério da Educação e Saúde Pública
MF	Ministério da Fazenda
MJ	Ministério da Justiça
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
MS	Ministério da Saúde
N.º	Número
TEM	Ministério do Trabalho e Emprego

OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONG	Organização Não Governamental
OS	Organização Social
OSC	Organização da Sociedade Civil
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PIB	Produto Interno Bruto
PR	Paraná
PRONAC	Programa Nacional de Apoio à Cultura
PRONAS/PCD	Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência
PRONON	Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RO	Recurso Ordinário
SP	São Paulo
SRF	Secretaria da Receita Federal
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TRT	Tribunal Regional do Trabalho
USA	<i>United States of América</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 GLOBALIZAÇÃO, VULNERABILIDADE E EXCLUSÃO SOCIAL	18
1.1 A TEORIA DOS CAPITAIS	23
1.2 A EXCLUSÃO SOCIAL COMO CONSTRUÍDO HISTÓRICO	26
2 ESTADO PROVIDÊNCIA E DEMOCRACIA	30
2.1 DO ESTADO LIBERAL AO ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO	34
2.2 A CRISE DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL	38
2.3 DEMOCRACIA MERAMENTE REPRESENTATIVA: A CONSAGRAÇÃO DE UMA CIDADANIA DE IMPOTÊNCIA	43
2.3.1 A PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	44
3 A SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA	49
3.1 A TENDÊNCIA FILANTRÓPICA HISTÓRICA	51
3.2 O TERCEIRO SETOR PROPULSOR DO ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO	55
3.2.1 MARCO REGULATÓRIO	64
3.2.2 REPRESENTATIVIDADE	69
3.3 DILEMAS	73
3.3.1 A SISTEMÁTICA DE INCENTIVO FISCAL E A CULTURA DE DOAÇÃO NO BRASIL	75
3.3.1.1 PERSPECTIVA COMPARATIVA COM OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	81
3.3.2 A FALTA DE CAPACITAÇÃO DOS GESTORES	85
4 SOLUÇÕES ATRAVÉS DO DIREITO	87
4.1 A FUNÇÃO SOCIAL DO DIREITO	88
4.2 POR UMA AMPLIAÇÃO DO SISTEMA DE INCENTIVOS FISCAIS	91
4.3 POR UMA CAPACITAÇÃO OBRIGATÓRIA E ABRANGENTE DOS GESTORES	92
CONSIDERAÇÕES FINAIS	96
REFERÊNCIAS	102

INTRODUÇÃO

Evidencia-se um distanciamento entre o direito e a realidade vivenciada, especialmente, pelos que se encontram em situações de vulnerabilidade e exclusão social. O panorama histórico revela este fatídico cenário, assim como a ineficiência do Estado frente a demandas sociais, como questões não peculiares da contemporaneidade. Nessa perspectiva, desempenhando um papel complementar à atuação estatal no combate às adversidades, surge a sociedade civil organizada que, em decorrência de sua crescente representatividade, se tornou um ator social imprescindível para o desenvolvimento do país.

Formado pelo conjunto das organizações da sociedade civil (OSCs) e detentor de caráter autônomo e inédito, eis que o Terceiro Setor se define por não ser nem empresa, nem governo, por não querer se submeter nem à lógica do mercado, nem à lógica governamental. A sua marca é a cidadania e o seu objetivo não é substituir a atuação estatal, mas complementá-la em prol da consecução de uma realidade mais livre, justa e solidária. Além de possuir notório desempenho nos diversos seguimentos em que atua, este setor também age, muitas vezes, como facilitador e orientador do próprio Estado na melhoria das políticas públicas. De acordo com o IPEA sua expressiva representatividade é marcada, hoje, pelas 820 mil OSCs em atividade, espalhadas pelo país, conduzidas por cidadãos que possuem pleno discernimento da importância de seu papel como participantes ativos e solidários nos destinos da sociedade e não somente colaborando como eleitores.

Para um próspero Estado Democrático de Direito é necessário a existência do triângulo marcado pela inter-relação entre o Primeiro, Segundo e Terceiro Setor, ou seja, Estado, mercado e sociedade civil. A fim de que isso se torne realidade, deve existir, entre esses atores, uma relação de compartilhamento e não de sobreposição. A Constituição Federal de 1988, ao instituir a democracia participativa e a participação popular, legitimou e estimulou a sociedade civil a atuar na consecução de direitos fundamentais basilares do ser humano numa relação de cooperação com o Estado. Contudo, percebe-se a existência de um cenário paradoxal; um descompasso entre a atuação do Estado e o desenvolvimento das políticas sociais.

Embora as OSCs sejam detentoras de legitimidade, autonomia e expressiva representatividade, não raramente, reduzem sua atuação a mero instrumento de terceirização, conveniente à eficiência e eficácia do Estado. Ademais, a realidade

revela, infelizmente, que o exercício estatal em relação às organizações da sociedade civil, por diversas vezes, é antagonista, o que prejudica a sustentabilidade e, conseqüentemente, a sobrevivência das OSCs. O acentuado crescimento do Terceiro Setor nas últimas décadas decorre da legitimidade e da confiabilidade de suas ações, mas o seu fortalecimento, para continuar a prosperar, demanda a ampliação de suas fontes de recursos, de modo a garantir a sustentabilidade a médio e longo prazo.

O objetivo principal deste trabalho consiste em identificar e apresentar os principais dilemas que comprometem a sustentabilidade das OSCs, que se traduzem em obstáculos na consecução de resultados mais satisfatórios de suas ações. Acredita-se que a cura dos males só é possível quando se conhece o diagnóstico. É preciso colocar esses dilemas em pauta de discussão, para que sejam amplamente difundidos na sociedade, entre as autoridades e na academia. Dedicar-se, pois, a investigar a falta de incentivo fiscal para estimular a cultura da doação de pessoas físicas e jurídicas no Brasil e a falta de capacitação dos indivíduos responsáveis pela gestão das OSCs.

Como forma de enfrentar o que se propõe, esta dissertação apresenta uma perspectiva comparativa envolvendo a sistemática de incentivo fiscal de um país detentor de uma das culturas de doação mais sólidas do mundo: os Estados Unidos da América; demonstra que além da falta de uma cultura de doação solidificada, a falta de capacitação dos gestores também é causa emergente que reflete diretamente na sustentabilidade das OSCs; por fim, utilizando-se do direito, sugere propostas para a superação destes desafios.

O assunto abordado encaixa-se na área de concentração do Programa de Mestrado “Teorias da Justiça: Justiça e Exclusão” e na linha de pesquisa “Estado e responsabilidade: questões críticas”, pois se identifica a responsabilidade do Estado na construção uma sociedade mais livre, justa e solidária, através de uma atuação conjunta, de cooperação com o Segundo e Terceiro setor. O estudo pauta-se metodologicamente em uma pesquisa qualitativa, com um enfoque interdisciplinar, englobando uma investigação histórica, jurídica e sociológica. O método científico utilizado é o dedutivo e a técnica de pesquisa está pautada em pesquisa documental, bibliográfica e legislativa (livros, periódicos, revistas, trabalhos acadêmicos, normas jurídicas pertinentes à matéria e decisões judiciais).

A dissertação divide-se em quatro partes, abrangendo referências que subsidiaram o desenvolvimento de toda a pesquisa. O primeiro capítulo destaca a globalização como um processo que produz, concomitantemente, aspectos positivos e negativos. Ao passo que possibilita à humanidade viver experiências extraordinárias, fortalece o quadro de exclusão social. Neste capítulo são abordadas duas teorias sociológicas destinadas a enfrentar o problema da exclusão social: a teoria dos capitais de Pierre Bourdieu e a teoria realista e crítica dos direitos humanos de Joaquín Herrera Flores.

A primeira teoria sustenta que a posição ocupada pelo indivíduo na sociedade, bem como as suas condições de acesso a bens materiais e imateriais escassos dependem da posse de capitais econômico, cultural e social. A segunda teoria parte da premissa de que a exclusão social não é uma característica inexorável da sociedade. Ela é resultado de um construído histórico, de sorte que, pode ser desconstruída. E a incumbência da desconstrução da realidade social excludente, seletiva é dos três atores sociais: Estado, mercado, e sociedade civil organizada.

O segundo capítulo discorre sobre os modelos de Estado e os sistemas democráticos que foram adotados no decorrer da história. A trajetória sócio-histórica se faz imprescindível para a compreensão do necessário compartilhamento do ambiente público entre Estado e sociedade civil organizada, bem como para identificar o cenário propício para a atuação do Terceiro Setor.

O terceiro capítulo dedica-se a tratar da sociedade civil organizada. Discute sobre a sua forte representatividade nos setores em que atua; comenta sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC – Leis n.º 13.019/2014 e n.º 13.204/2015) e a ampliação da possibilidade de parcerias entre as OSCs e o poder público; identifica e investiga os principais dilemas que as OSCs enfrentam.

Por fim, o quarto capítulo apresenta possíveis soluções, através do direito, para os dilemas ora apontados, com vista a garantir a sustentabilidade e a autonomia das organizações da sociedade civil.

A relevância do tema decorre da percepção de sua extrema importância na contemporaneidade, especialmente, nos países em desenvolvimento como é o caso do Brasil. Percebeu-se, no entanto, que a literatura existente, bem como os trabalhos acadêmicos disponíveis sobre a sociedade civil organizada, são escassos

e se restringem, na maioria das vezes, à análise de questões inerentes à gestão administrativa e ao assistencialismo. Considerando o caráter multidisciplinar do tema e da vasta possibilidade de exploração da área acadêmica, é incontestável a necessidade de reflexão e ampliação dos estudos a fim de levá-lo ao conhecimento de toda a população.

O trabalho tem o propósito de expandir o panorama limitado e, de certa forma preconceituoso, de mera fonte assistencialista que, ainda, se atribui à sociedade civil organizada. No decorrer da pesquisa, de forma reiterada, refere-se ao Terceiro Setor como um ator social que luta pelo desenvolvimento do país, assim como o Estado e também o mercado, mas que enfrenta sérios dilemas que comprometem a sua sustentabilidade e que desafiam o direito a apresentar estratégias de solução. Dessa forma, este tema merece ser amplamente discutido também sob o viés jurídico.

1 GLOBALIZAÇÃO, VULNERABILIDADE E EXCLUSÃO SOCIAL

“The supreme reality of our time is the vulnerability of our planet” –
“A suprema realidade do nosso tempo é a vulnerabilidade do nosso planeta” - .

*(John F. Kennedy, 35.º presidente dos Estados Unidos -
28 de junho de 1963)*

O sentido desta frase, disseminada mundialmente, condiz perfeitamente com o teor deste primeiro capítulo, que se dedica a discorrer sobre a vulnerabilidade e a exclusão social como dilemas sociais evidenciados pela globalização.

O processo de globalização é um paradigma modernizador que se instalou e interferiu fortemente nas relações tecnológicas, econômicas, políticas e sociais ao nível mundial. Esse processo possibilita à humanidade viver experiências extraordinárias. A ruptura de fronteiras atribuída às altas inovações tecnológicas - que culminou na chamada Aldeia Global -, multiplica e intensifica as relações e favorece o acúmulo de riquezas em tempo extremamente veloz. Nestes termos, convém citar Octavio Ianni (2002, p.19), o qual denomina o fenômeno em tela de “fábrica global”:

A fábrica global instala-se além de toda e qualquer fronteira, articulando capital, tecnologia, força de trabalho, divisão do trabalho social e outras forças produtivas. Acompanhada pela publicidade, a mídia impressa e eletrônica, a indústria cultural, misturadas em jornais, revistas, livros, programas de rádio, emissões de televisão, videoclipes, fax, redes de computadores e outros meios de comunicação, informação e fabulação, dissolve fronteiras, agiliza os mercados, generaliza o consumismo. Provoca a desterritorialização e reterritorialização das coisas, gentes e idéias. Promove o redimensionamento de espaços e tempos.

No reverso da medalha, porém, acumulam-se deslegitimação. Na mesma amplitude e velocidade que o sistema econômico se desenvolve, o desnível social entre os cidadãos toma dimensão avassaladora, resultando no fortalecimento do quadro de exclusão social em todos os Estados do planeta. Há uma grande incógnita ao analisar que quanto mais rápido as informações circulam e aparelhos tecnológicos são desenvolvidos e disponibilizados, maior é a ignorância e o

desinteresse da população, principalmente das novas gerações; quanto mais farto e diversificado o mercado de alimentos se torna, mais se acentua a incompreensão do fato de existirem milhares de pessoas passando fome; quanto mais pesquisas e experimentos são realizados em prol de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, mais se vê e se sente os efeitos da degradação intensificada; quanto mais se proclama a paz, mais se multiplicam os conflitos.

Remedio (2016, p. 253) segue pensamento semelhante quando diz:

[...] a realidade atual do planeta mostra que há milhões de pessoas necessitadas ou marginalizadas, em estado de pobreza, sem acesso ao mínimo necessário para uma existência digna, assim como há milhões de pessoas que fogem do horror de guerra nos Estados onde vivem, buscando refúgio em outros países.

A falácia da globalização dissemina de maneira errônea que todos, independentemente de dinheiro e da classe ocupante, possuem uma liberdade igualitária e ampla para usufruir dos meios tecnológicos ofertados; prega uma igualdade de todos no acesso a bens materiais e imateriais, quando na realidade delimita ainda mais a desigualdade. Na visão de Martins (2016, p. 04) o “movimento globalizador tem duas faces: de um lado, liberdade significa liberação; de outro, significa desproteção. Para liberar é preciso desproteger”.

No mesmo sentido, Silva (1998, p. 119) pontua que “há um dramático processo de desintegração social registrado, correndo paralelamente ao avanço estonteante das riquezas e desenvolvimento tecnológico” que, conseqüentemente, gera “um grande abismo entre os que participam destes benefícios e os que estão condenados à miséria. Entre excluídos e incluídos”. Com relação à acumulação de riquezas de um lado e a proliferação da vulnerabilidade do outro, Luciano Oliveira (1997, p. 53) estabelece o seguinte questionamento:

Qual o sentido de falar em duas ordens de realidade, dos “incluídos” e dos excluídos”, se ambas são produzidas por um mesmo processo econômico, que de um lado produz riqueza e, do outro miséria? E, mais que isso, se a miséria assim produzida se torna, ao que tudo indica, funcional para a acumulação de riqueza no pólo oposto?

Diante dessa realidade contraditória, a globalização deve ser analisada e compreendida como um fenômeno que produz aspectos positivos e negativos, concomitantemente. Enquanto propicia uma acelerada e magnífica revolução científica e tecnológica, também gera uma dominação cada vez mais sofisticada e

efetiva, levando a uma maior vulnerabilidade e exclusão de amplos segmentos da população mundial. Para os detentores do capital e de conhecimento que têm possibilidade de usufruir em demasia das inovações tecnológicas, principalmente dos meios de comunicação, o céu é o limite (BAUMAN, 1999). A questão está na recíproca, que não é verdadeira.

O problema é que a população excluída se vê envolta, sem poder dimensionar se entre o vai-e-vem da pós-modernidade. Ao mesmo tempo em que é levada ao mundo encantado do consumo, como caminho da felicidade e bem-estar social, é desqualificada pela tirania que exercem os princípios da eficiência e da concorrência. E ignorada pelas instâncias de poder nacional e internacional que decidem sobre os destinos do mundo. Esses indivíduos são sacrificados em função do progresso da nação globalizada. São usados, a seguir, olvidados e, logo, abandonados. (SILVA, 1998, p. 118).

Para Bauman (1999, p. 07) “a “globalização” está na ordem do dia”. Para alguns é sinônimo de felicidade, para outros consiste num processo globalizador, ou seja, causador da infelicidade. Para todos, no entanto, a globalização é o destino irremediável e um processo irreversível. “Tanto divide como une; divide enquanto une — e as causas da divisão são idênticas às que promovem a uniformidade do globo”. De acordo com o autor (1999, p. 08) isso ocorre, porque “uma parte integrante dos processos de globalização é a progressiva segregação espacial, a progressiva separação e exclusão.” Esse é o custo social do desenvolvimento resultado de tal processo, que embora generalizado se apresenta ainda mais intenso nos países periféricos.

As teorias sociais bourdieusianas nascem das inquietações produzidas pelas desigualdades sociais intensificadas pelo processo da globalização. Na opinião de Souza (2018, p. 33) a teoria dos capitais de Pierre Bourdieu possui relevante importância hoje em dia, pois “pode ser a base de uma nova compreensão do capitalismo global [...] em que a luta de classes pelo acesso a bens e recursos escassos tenha a primazia da análise.”

Vivemos numa sociedade não unificada, constituída por pessoas diferentes e autônomas com necessidades e anseios diversos; organizada por um poder crítico estatal impossibilitado de atender de maneira satisfativa todos os setores; e que dispõe de bens materiais e imateriais escassos e os tornam mais acessíveis àqueles cujos capitais se sobressaem. Nem todos temos por igual os direitos, ou seja, os

instrumentos e meios para levar adiante nossas lutas pelo acesso aos bens necessários para afirmar nossa própria dignidade (FLORES, 2008. p. 41).

Por mais que uma norma (seja o código de trânsito, sejam os textos internacionais de direitos humanos) diga que “temos” os direitos, de pronto nos deparamos com a realidade, com os fatos concretos que vivemos, e o resultado definitivo pode ser bem diferente para uns e outros. Tudo dependerá da situação que cada um ocupe nos processos que facilitam ou dificultam o acesso aos bens materiais e imateriais exigíveis em cada contexto cultural para se alcançar a dignidade. (FLORES, 2008, p. 38).

Warat (2003, p. 146) diz que existe um todo social, que não é para todos. Tal afirmativa corresponde ao fato de que “poucas são as pessoas que se sentem socialmente aconchegadas por se sentirem contempladas em seus direitos básicos, sua alteridade respeitada, sua sobrevivência protegida, assim como seu bem-estar e sua dignidade.” Nesse sentido, para o referido autor “falar inicialmente de inclusão é referir-se a um desejo de sermos incondicionalmente aceitos pelo todo social.”

Embora Bourdieu, em sua teoria dos capitais, estabeleça que a posição ocupada pelo cidadão no meio social, bem como as suas condições de acesso a bens materiais e imateriais dependa da posse de capitais (econômico, cultural e social – como será visto detalhadamente em tópico específico), há uma premissa estabelecida por Joaquín Herrera Flores em sua obra intitulada de “A (re)invenção dos direitos humanos” (2009, p. 15-18) rebuscada de um profundo otimismo, segundo a qual a exclusão social não é uma característica inexorável da sociedade. Ela é resultado de um construído histórico, de sorte que, pode ser desconstruída. E a incumbência desta desconstrução da realidade social excludente, seletiva é do Estado, vez que deriva da própria obrigação ou atividade de que está encarregado, e também da sociedade como um todo, na função de desempenhar uma democracia participativa ativa e apta a construir um novo e melhor paradigma social.

Neste sentido, Cortés (2016, p. 92) assevera que:

O agente social não pode ser visto como um ser passivo, mero receptor e reprodutor da teia estrutural que o antecede, mas alguém capaz de se estimular a exercer um papel ativo em prol de transformar-se transformando os campos sociais nos quais está inserido.

O cenário social contemporâneo revela, nas palavras de Warat (2003, p. 2-3) “uma humanidade desencantada de si mesma, envenenada pelas astúcias de uma razão absoluta, que como células excedidas em suas funções, viraram

cancerígenas, fizeram metástase no corpo social.” Estamos com “uma preocupante sensação de estarmos perdidos em um labirinto de instituições esgotadas, que se suspeita sem saídas.” Portanto, “Torna-se urgente encontrar alguma terra firme. Refundação, reumanização, reinvenção do mundo e dos vínculos com o outro”. Ressurge, dessa forma, o apelo à filantropia, à solidariedade para o enfrentamento das questões sociais.

Nesse sentido, as questões da pobreza e da desigualdade social vêm sendo crescentemente abordadas como questões da filantropia do voluntariado e da solidariedade. No cenário político mais recente, percebe-se o avanço do ideário da “sociedade solidária” como base para que o setor privado e não-mercantil se responsabilize pela provisão social, revelando a edificação de um sistema misto de proteção social que concilia iniciativas do Estado e da sociedade civil, mais especificamente do terceiro setor. (FAGUNDES, 2006, p. 13)

Nota-se uma contradição existente no sistema capitalista em vigência, que apesar de contextualizar um cenário de consumo, individualismo e exclusão, faz apelo para a ação solidária da sociedade civil no sentido de amenizar as injustiças sociais e efetivar a cidadania. Segundo Fagundes (2006, p. 17) “não se pode esperar justiça social somente do Estado e tampouco somente da sociedade civil”. Os desafios impostos só serão superados através de ações e reformas conjuntas entre Estado, mercado e sociedade civil, valendo-se de meios eficazes que visem a integração das parcelas vulneráveis no seio social.

“Como se sabe, o mercado rege-se pela lógica da rentabilidade econômica – as necessidades por ele priorizadas são as do capital – e a inclusão por ele patrocinada favorece determinados grupos e é guiada pelo imperativo do lucro.” (FAGUNDES, 2006, p. 10) O Estado, por sua vez, não possui capacidade econômica e estrutural para promover sozinho a sociedade do bem-estar social, de garantir de forma ampla e plena todos os direitos sociais de modo a proporcionar subsistência digna à toda população. Portanto, é imprescindível uma sociedade mais flexível, com a participação mais densa dos cidadãos em assuntos públicos, que permita, de acordo com Pierre Rosanvallon (1997, p. 88), “desenvolver espaços de troca e de solidariedade que possam ser encaixados em seu seio, e não, “exteriorizados” e projetados nos dois únicos pólos do mercado ou do Estado.” Na opinião do autor (ROSANVALLON, 1997, p. 90-91), é preciso “aproximar a

sociedade de si mesma”, de modo a “reinsere os indivíduos em redes de solidariedade diretas”.

É bem verdade que o processo de globalização intensificou os índices de vulnerabilidade e exclusão social no planeta. Entretanto, benefícios advindos deste processo também afetaram decerto, favoravelmente, as ações das organizações da sociedade civil. As novas tecnologias de comunicação tornaram possíveis novas formas de articulação social e de contestação política, possibilitaram a mobilização extremamente rápida e simultânea de pessoas do mundo inteiro, gerando, pois, verdadeiras redes de solidariedades globais criadas para combater injustiças aos direitos humanos envolvendo os mais diversos assuntos. Jean L. Cohen (2003, p. 450) diz que tais redes trouxeram “[...] importantes êxitos no campo dos direitos humanos, incentivou a gênese de um direito mundial, estimulou a sensibilidade para problemas ecológicos e para o avanço da democratização de sociedades nacionais [...]”.

Sendo assim, vale citar os dizeres do físico Fritjof Capra (1995, p. 15-16): “A sobrevivência de toda a nossa civilização pode depender de sermos ou não capazes de realizar tal mudança.” Os direitos humanos, consubstanciados em lutas e conquistas utópicas, são historicamente a esperança que impulsionaram e continuam impulsionando a ação de muitos movimentos nacionais e internacionais. Mostram uma possibilidade no impossível; que sempre há fé no possível.

1.1 A TEORIA DOS CAPITAIS

Existem inúmeras teorias que se dedicam a explicar a questão da hierarquização da realidade social decorrente do desenvolvimento global. Pierre Bourdieu, foi um grande sociólogo e filósofo do século XX e de acordo com Cortés (2016, p. 94) “a preocupação com o problema da desigualdade é a mola propulsora perseguida ao longo de sua vida intelectual.” Através de um sistema teórico, o sociólogo se submete a compreender e explicar a realidade social e a posição do indivíduo perante a mesma.

Em sua teoria dos capitais, Bourdieu compreende os capitais, econômico, cultural e social como sendo os elementos estruturantes de toda a hierarquia social contemporânea (SOUZA, 2018, p. 29). Por capital, o sociólogo designa o conjunto de recursos legítimos, valiosos e permutáveis que dispõem tanto os agentes como

também os campos sociais, possibilitando privilégios e benefícios para os que possuem (CORTÉS, 2016, p. 70). Todas as lutas por recursos escassos, consubstanciados em bens materiais e imateriais disponibilizados em dada sociedade, é decidida pelo acesso diferencial a esses capitais. O capital cultural compreende os cursos, diplomas e títulos, ou seja, todo o conhecimento útil que o indivíduo possui, adquirido ao longo da vida.

Nas explicações de Bourdieu (2001, p. 75):

Esse capital "pessoal" não pode ser transmitido instantaneamente (diferentemente do dinheiro, do título de propriedade ou mesmo do título de nobreza) por doação ou transmissão hereditária, por compra ou troca. Pode ser adquirido, no essencial, de maneira totalmente dissimulada e inconsciente, e permanece marcado por suas condições primitivas de aquisição. Não pode ser acumulado para além das capacidades de apropriação de um agente singular; depauperada e morre com seu portador (com suas capacidades biológicas, sua memória, etc.

Segundo Souza (2018, p. 30), esse capital reflete a “formação da moderna classe média brasileira como uma classe do trabalho intelectual”, que se opõe, “ao trabalho manual das classes sem acesso significativo ao mesmo tipo de capital”. Na mesma linha, Cortés (2016, p. 73) define o capital cultural como

[...] o conjunto de bens simbólicos adquiridos ao longo da trajetória de um agente, representando seu ponto de ancoragem a partir do qual se ergue nos campos onde participa. O capital cultural bourdieusiano é configurado por três estados: i. o estado incorporado, como é o caso das competências acadêmicas, a aquisição de linguagem erudita, ter domínio na oratória conhecer e ser conhecido no mundo social na medida em que decodifica seus códigos, entre outros; ii. o estado objetivado em patrimônios de bens culturais, como livros, quadros, instrumentos e outros e iii. o estado institucionalizado é o reconhecimento público realizado pelas instituições, como por exemplo, é o caso dos diplomas, da aprovação em concursos, entre outros.

O capital econômico compreende os diferentes fatores de produção como terras, empresas e trabalho, bem como ao comando de recursos econômicos como renda, salário e acúmulos de bens. Bourdieu, entende que os capitais econômico e cultural possuem a mesma relevância, uma vez que ambos são imprescindíveis para a sobrevivência no sistema capitalista. Neste contexto, Souza (2018, p. 29), explica que o indivíduo “depende do conhecimento como fator de produção e inovação tecnológica para se valorizar”, de modo que “não existe função, seja no mercado, seja no Estado, que possa ser exercida sem conhecimento técnico incorporado pelo trabalhador.”

Assim, as desigualdades sociais não decorrem somente de desigualdades econômicas, mas também dos entraves causados, por exemplo, pelo deficit de capital cultural no acesso a bens. Por capital social entende-se a rede de relações pessoais que o indivíduo possui. Essa rede quando composta de pessoas influentes, possibilita a ascensão de maneira facilitada do indivíduo a diversos setores da sociedade. Segundo Cortés (2016, p. 73), o capital social é definido

[...] pelo conjunto de contatos, de relacionamentos sociais, em última análise, o denominado *network*, conferindo ao agente maior ou menor consistência social, maior ou menor poder de ação e de reação decorrentes da qualidade e da quantidade de vínculos que possua com outros agentes.

Na posse de capital cultural o indivíduo é detentor de “um reconhecimento público de suas competências educacionais, conferindo valor não somente simbólico, mas também possibilitando a conversão em capital econômico e social.” (CORTÉS, 2016, p. 73). Nesse diapasão, Souza (2018, p. 32) explica que “o acesso a relações pessoais privilegiadas só é possível a quem já disponha de capital cultural e econômico (ou alguém conhece alguém com acesso privilegiado a relações pessoais vantajosas sem capital econômico ou cultural?).” Portanto, é possível compreender que

[...] a articulação entre os capitais impessoais, econômico e cultural é o ponto de partida para a compreensão da dinâmica social moderna como um todo – e muito especialmente da hierarquia social que decide sobre quem é superior e quem é inferior nesse tipo de sociedade. (SOUZA, 2018, p. 30).

Posto isto, entende-se que a teoria dos capitais se constitui em uma lógica de distinção e diferenciação de posição nos campos nos quais estão inseridos. Em outras palavras, é o conjunto dos capitais, econômico, cultural e social, “que vão compor as forças, as tensões, os conflitos e as lutas para conservar ou subverter o status quo dos campos sociais”. (CORTÉS, 2016, p. 75). É “a apropriação diferencial dos capitais impessoais que irá decidir, a partir do pertencimento de classe, o acesso privilegiado a todos os bens e recursos escassos”. (SOUZA, 2018, p. 32). De sorte que, “esse aspecto é decisivo, porque permite a compreensão da luta diária de indivíduos e grupos sociais por todos os interesses materiais e ideais em jogo na vida social”. (SOUZA, 2018, p. 29).

A falta de capitais econômico e cultural gera seletividade e leva parcela da sociedade à condição de vulnerabilidade e exclusão social, realidade esta que

afronta os ideais de um Estado dito Democrático de Direito. Em que pese a questão da exclusão ser de fato um problema que preocupa o mundo todo, imperioso faz-se versar, de maneira maciça, que tal questão é fruto de um desenvolvimento gradativo.

No mesmo sentido, Souza (2018, p. 28-29) enfatiza que é preciso “perceber a exclusão social dos países periféricos como o Brasil como resultado de uma dinâmica de exclusão que não tem nada a ver com supostas heranças culturais demoníacas e misteriosas”. Anthony B. Atkinson (2015, p. 360) compartilha do mesmo entendimento ao proclamar que não aceita “que o aumento da desigualdade seja inevitável – ela não é um mero produto de forças alheias ao nosso controle.”

Dessa forma, “há que se enfrentar essas amarras, mutiladoras do protagonismo, da cidadania e da dignidade de seres humanos.” (FLORES, 2009, p. 15). Utilizando-se, para tanto, de “medidas que podem ser tomadas por governos, atuando individual ou coletivamente, por empresas [...], mas também por nós, como indivíduos, para reduzir os atuais níveis de desigualdade.” (ATKINSON, 2015, p. 360).

1.2 A EXCLUSÃO SOCIAL COMO CONSTRUÍDO HISTÓRICO

Entende-se por exclusão social o afastamento ou a privação de determinados indivíduos, ou grupos específicos em diversos setores da sociedade. Nestes termos, Castel, Wanderley e Belfiore (1997, p. 19-20) asseveram que “a exclusão se dá efetivamente pelo estado de todos os que se encontram fora dos circuitos vivos das trocas sociais”. O ato de afastamento ou privação gera a precariedade do acesso a determinados bens materiais e/ou imateriais imprescindíveis a uma vida digna.

Sobre a origem da exclusão social, há algumas vertentes que entendem que este fenômeno ora é resultado dos sistemas econômico e político impulsionados pelo capitalismo, ora consiste em característica indissociável da vida em sociedade. Para Estenssoro (2003, p. 41) a pobreza é um estado social ou situação decorrente de um processo histórico “de exploração, expropriação, discriminação, destituição de direitos e concentração de renda, riqueza e poder, anterior ao capitalismo, mas agravado com o seu desenvolvimento [...]” Enquanto que a exclusão social é um problema da atualidade fruto da desregulamentação de mercados que:

[...] remete a uma composição social de grupos, classes, instituições, empresas e governos que promovem a *inclusão desigual e subordinada* ou *inclusão marginal* de populações inteiras no sistema capitalista de modo que significa exatamente a geração de excluídos sociais.

Singer (1997), explica a exclusão social como “a situação ou processo que ocorre em sociedades como resultado do mau funcionamento das suas instituições, e que leva à quebra da coesão social.” Para Castel, Wanderley e Belfiore (1997, p. 19-20) “falar de exclusão conduz a autonomizar situações-limite que só têm sentido quando colocadas num processo”. Por isso, considera-se a exclusão social como um processo, fruto de dinâmicas sociais globais que são responsáveis pelos desequilíbrios contemporâneos que têm alimentado a vulnerabilidade de parcela da sociedade.

Assim existem *processos de exclusão integrativa* ou *modos de marginalização* que são *expressão de uma contradição* no desenvolvimento da sociedade capitalista e que provocam *privação* de emprego, de consumo, de bem-estar, de direitos, e/ou de liberdade, em outras palavras: pobreza. A exclusão seria então o conjunto de problemas que acompanha a *inclusão precária e instável, a inclusão marginal*. (ESTENSSORO, 2003, p. 213).

Joaquín Herrera Flores (2009, p. 17) critica o reducionismo dos direitos humanos a meras normas abstratas consagradas em textos nacionais e internacionais. “Apesar da enorme importância das normas que buscam garantir a efetividade dos direitos no âmbito internacional, os direitos não podem reduzir-se às normas”. O autor (2009, p. 19) defende que os direitos humanos são construídos históricos, ou seja, resultados de processos longos e dolorosos de “luta do ser humano para ver cumpridos seus desejos e necessidades nos contextos vitais em que está situado”. E enfatiza (2009, p. 15) que “as violações a estes direitos também o são. Isto é, as exclusões, as discriminações, as desigualdades, as intolerâncias e as injustiças são um construído histórico, a ser urgentemente desconstruído.” Portanto, “há que se assumir o risco de romper com a cultura da “naturalização” da desigualdade e da exclusão social, que, enquanto construídos históricos, não compõem de forma inexorável o destino da humanidade”.

Ao apresentar sua concepção dos direitos humanos, Herrera Flores (2009, p. 15), conseqüentemente, também se remete às violações a estes direitos. Se os direitos humanos surgiram de forma progressiva, ou seja, são construídos históricos, as diversas formas de violação a esses direitos também são. E por serem

construídos, são passíveis de desconstrução, mas para que isso ocorra é necessário mais do que meras normas jurídicas abstratas.

O direito não é “o único instrumento ou meio que pode ser utilizado para a legitimação ou transformação das relações sociais dominantes.” (FLORES, 2009, p. 18). Até porque, de acordo com Estenssoro (2003, p. 217) “os efeitos igualitários da lei seriam anulados pelo *reiterado desreconhecimento do outro como sujeito de direitos legítimos*”. As normas jurídicas poderão cumprir uma função mais em concordância com o “que ocorre em nossas realidades” se as colocarmos em funcionamento”. (FLORES, 2009, p. 18).

Nessa perspectiva, faz-se imprescindível criar “práticas que trabalhem política, econômica, cultural e “juridicamente” para transformar esses contextos que condicionam a satisfação das necessidades humanas em prol de um acesso mais igualitário e generalizado aos bens sociais”. (FLORES, 2009, p. 58). Piovesan (2005, p. 49) pontua que “são essenciais as estratégias promocionais capazes de estimular a inserção e inclusão de grupos socialmente vulneráveis nos espaços sociais.”

Mudar a realidade social só será possível através de ações proporcionadas tanto de baixo através da sociedade civil organizada, como de cima através de políticas públicas estatais, que possibilitem condições de acesso a bens materiais e imateriais (FLORES, 2009, p. 18). “O enigma da perpetuação da pobreza estaria na *sociabilidade*, nos direitos como mediação necessária nas relações entre economia, sociedade e Estado.” (ESTENSSORO, 2003, p. 217).

Hannah Arendt (2007, p. 15) constrói a noção de *vita activa* para designar três atividades fundamentais à condição humana, quais sejam: labor, trabalho e ação. A ação, enquanto condição humana, pressupõe pluralidade e só vai atingir o seu âmago se praticada no meio público - diferentemente do labor e do trabalho que prospera devidamente no privado -. Para o desenvolvimento da ação é necessário um cenário político e social propício, com um regime democrático ativo que possibilite liberdade ampla aos cidadãos para que possam cooperar na consecução de melhores condições sociais.

A este modelo ideal se contrapõe, por exemplo, um cenário sob a direção de um regime totalitarista conduzido por um governo dominante e burocrático, no qual os cidadãos não possuem liberdade de ação no meio público. Arendt (2009, p. 32) afirma que “o homem é, por natureza, político, isto é, social” A ação, pois, está na essência do ser humano. Para ela (2009, p. 350), “liberdade não é a liberdade

moderna e privada da não-interferência, mas sim a liberdade pública de participação democrática". Por isso, "o isolamento destrói a capacidade política, a faculdade de agir".

Arendt também reconhece que o ser humano é ao mesmo tempo "um início e um iniciador acenando que é possível modificar pacientemente o deserto com as faculdades da paixão e do agir". (FLORES, 2009, p. 16). Como início, pode-se considerar o fato de que há uma nova esperança em cada geração humana que nasce; como iniciador, o indivíduo pode dar o primeiro passo e desempenhar ações em busca de cenários melhores e mais justos.

Por fim, a mesma autora discorre sobre uma questão tão almejada na antiguidade: a imortalidade. O ser humano é, sem dúvida, mortal enquanto espécie, mas os resultados alcançados por suas ações podem se perpetuar nas gerações futuras. As ações humanas podem se imortalizar, tanto as que visam o bem quanto as que visam o mal. Daí, "a importância do nós do agir conjunto, que se dá entre os homens e do qual nasce o poder". Assim, "*power comes from below and not from above*". (ARENDR, 2009, p. 351).

É bem verdade que o Estado continua sendo um grande agente econômico que desenvolve relevantes políticas redistributivas, embora em alguns países isso ocorra com mais intensidade e em outros com menos. Por isso, o que está em pauta não é o fim da ideologia do Estado Nacional como instância central de legitimidade do poder e provedor de bem-estar social, mas um desafio fundado na emancipação e na cooperação entre os três setores em direção a um futuro melhor.

Políticas sociais servem não apenas para enfrentar situações conjunturais adversas, mas, também, criam alicerces para a construção de uma nação social e economicamente mais forte. Dinamizam a produção, estimulam o emprego, multiplicam renda, reduzem a extrema pobreza e, conseqüentemente, geram inclusão social. O Estado é peça fundamental do processo de sustentação do desenvolvimento nacional. Isso é inquestionável. Contudo, observando-se a linha evolutiva que será explicitada no próximo capítulo, o Estado se revela insuficiente como o único provedor do bem-estar social, o que impulsiona a sociedade civil a construir, em uma relação de cooperação, uma agenda motivada pela solidariedade, sustentando ações de combate às injustiças sociais e de afirmação da democracia.

2 ESTADO PROVIDÊNCIA E DEMOCRACIA

*Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades,
Muda-se o ser, muda-se a confiança;
Todo o mundo é composto de mudança,
Tomando sempre novas qualidades.*

(Luís de Camões)

Grandes mudanças provieram como efeito da dimensão social da globalização. Esse processo dinâmico proporcionado pelo progresso, conforme discutido no capítulo anterior, ocasionou efeitos negativos expressivos como a intensificação da pobreza e da exclusão social, a proliferação de novos ciclos de doenças e o desencadeamento de problemas devido à degradação exacerbada do meio ambiente. Não obstante, Martins (2016, p. 18) destaca que o aprofundamento internacional da integração econômica, além de atingir drasticamente a esfera social, também causou impacto arrasador na política, uma vez que “o Estado-nação perdeu seu poder, que foi parar nas mãos dos mercados e das gigantescas companhias que estão por trás deles”.

[...] o Estado vem perdendo poder, recursos e funções. Faltam-lhe, cada vez mais, condições para controlar suas finanças já que preços cruciais como os do câmbio, dos juros, das tarifas e das *commodities*, assim como o tamanho do déficit nos orçamentos e no balanço de pagamentos, não constituem matérias suscetíveis de serem definidas por meio de decisões exclusivamente internas e soberanas. Falta-lhe também capacidade para atuar como motor do desenvolvimento já que as decisões de investimento, assim como a geração de progresso técnico submetem-se cada vez menos a critérios decorrentes de algum tipo de planejamento governamental. Faltam-lhe, finalmente, os meios para atender, de modo satisfatório, as necessidades de educação, saúde, habitação, seguridade, meio ambiente e segurança pública. Até mesmo no que diz respeito ao provimento de capital social básico (estradas, portos, saneamento e energia) pouco se pode esperar do Estado hoje aviltado e exaurido [...]. (MARTINS, 2016, p. 17).

Em decorrência dessa mutação do capital no processo de globalização, aspectos socioeconômicos dos Estados foram inseridos num patamar internacional, resultando numa competitividade acirrada entre as nações. Diante da batalha internacional desleal entre países desenvolvidos e em desenvolvimento e para

sobreviver no modo de produção capitalista estabelecido na época, alguns países começaram a aderir à prática de *dumping* social.

Segundo Frota (2013, p. 206) “a palavra *dumping* provém da língua inglesa *dump*, o qual, entre outros, tem o significado de despejar ou esvaziar”. Tal instituto pode ser definido, sumariamente, como a prática de competir em condições de desigualdade (vantagem) no mercado utilizando-se, para tanto, de meios de diminuir os custos com a produção e prestações de serviços.

A respeito desse assunto, Costa e Tosawa (2018, p. 386-387) expõem:

Assim sendo, o *dumping* social, também conhecido como dano social, indenização suplementar ou delinquência patronal, é um fenômeno que rebaixa algo a condição de lixo, sendo aplicada no início apenas nas relações de comércio internacional. A função era a de designar as práticas da concorrência desleal.

Insta salientar que o instituto em tela afeta não apenas os Estados em suas relações comerciais internacionais, mas também fere, de maneira deliberada e difusa, o sistema econômico na sociedade interna. Retrata um cenário de vantagem derivada da exploração da mão de obra, que reflete “o prejuízo ao trabalhador, o prejuízo à dignidade da pessoa humana, o prejuízo ao valor social do trabalho, o prejuízo à ordem econômica, o prejuízo à ordem social [...]” (TRT-3 - RO: 00066201306303009 000066-25.2013.5.03.0063, Relator: Luiz Otavio Linhares Renault, Primeira Turma, Data de Publicação: 12/09/2014 11/09/2014. DEJT/TRT3/Cad.Jud. Página 31. Boletim: Sim). Em síntese, isso corresponde a mais um efeito do processo de globalização que serviu para gerar ainda mais atribulações sociais.

Não é incomum depositar todas as responsabilidades no Estado e atribuir a ele a culpa da imensidão de problemas e desgostos que enfrentam a heterogênea população e que envolvem os diversos setores da sociedade. E isso não é um ato inadequado, visto que a própria Constituição Federal, a Lei Suprema da nação, atribui ao Estado soberano a responsabilidade precípua de promoção do bem-estar social. No entanto, como é sabido, o Estado não tem condições (econômica e estrutural) de atuar de maneira eficiente em todos os setores e garantir de forma ampla e igualitária todos os direitos sociais prementes que os indivíduos têm (teoricamente) para viver com dignidade.

De acordo com Remedio (2016, p. 268):

A inércia, ineficiência e morosidade do Estado em implementar as políticas públicas necessárias para que os indivíduos tenham uma existência digna, levou a sociedade civil, inclusive valendo-se de apoio do próprio Estado, a buscar alternativas para a solução dos problemas sociais.

Essa atuação limitada do Estado, é compreendida, tanto pelos bem-sucedidos como pelos que se encontram em situações de vulnerabilidade, como sinônimo de deslegitimação do poder administrativo e de desvalorização da política. Diante disso emerge uma “crise do Estado”. Na perspectiva de uma reforma que se reveste do discurso da eficiência e da eficácia, surge a figura do “Estado mínimo”, que, de modo paulatino, desobriga o Estado a atuar em diversas áreas que inferem os direitos fundamentais humanos, de modo a desafoga-lo.

Como compensação a essa omissão do Estado quanto à promoção de serviços e políticas sociais, surge de maneira expressiva a figura da sociedade civil organizada, que, tutelada pela Constituição Federal de 1988, consagra a participação popular e estimula ações voltadas à consecução de direitos fundamentais basilares do ser humano, a fim de construir uma sociedade mais livre, justa e solidária.

Para contribuir na compreensão da concepção e atuação da sociedade civil organizada no setor público, bem como o motivo do seu surgimento e a sua relação com o Estado, nesse caso, com o Estado Democrático de Direito, dedicou-se esse capítulo à fazer uma abordagem sob duas perspectivas: os modelos de Estado e os sistemas democráticos que foram adotados no decorrer da história.

A perspectiva dos modelos de Estado concentrar-se-á no início do Estado moderno, marcado pelo surgimento do constitucionalismo que se dividiu em Estado Liberal de Direito, Estado Social de Direito e Estado Democrático de Direito. Com o propósito de fazer uma breve introdução a respeito do Estado liberal, faz-se oportuno citar o que dizem Ilton Garcia da Costa e Rita de Cássia Rezende (2019, p. 280-281):

Os teóricos da democracia liberal estavam em busca de um Estado que garantisse os anseios burgueses por uma sociedade de livre mercado e, ao mesmo tempo, protegesse os cidadãos contra o governo. Desse modo, o liberalismo nasceu em consequência do modelo econômico de sociedade do final da Idade Média, formulado pelas necessidades dessa mesma sociedade.

O liberalismo marcou o início do Estado Constitucional e embora tenha sido um modelo razoavelmente satisfatório no início, considerando o fim do controle

monárquico absoluto sobre a vida privada, a economia, as leis, enfim, sobre tudo, com o estabelecimento do modelo de mercado capitalista, livre, sem intervenção do Estado, a sociedade passou a enfrentar novas adversidades, geradas pelas profundas desigualdades econômica e social ora instaladas.

Quanto a essa sobreposição da atividade econômica em detrimento da igualdade, Bobbio (2000, p. 41) corrobora o entendimento da seguinte maneira:

Todavia, o liberalismo é uma doutrina só parcialmente igualitária: entre as liberdades protegidas inclui-se também, em geral, a liberdade de possuir e de acumular, sem limites e a título privado, bens econômicos, assim como a liberdade de empreender operações econômicas (a chamada liberdade de iniciativa econômica), liberdades das quais se originaram e continuam a se originar as grandes desigualdades sociais nas sociedades capitalistas mais avançadas e entre as sociedades economicamente mais desenvolvidas e as do Terceiro Mundo.

Como consequência dos efeitos do Estado liberal, origina-se o Estado social, também denominado de Estado providência e Estado do bem-estar. No Estado social há preocupação com o bem comum e a defesa das garantias básicas de bem-estar que todo ser humano necessita para viver com dignidade. Nestes termos, Kashiura Junior (2019, p. 350) diz que “a transição entre Estado liberal e Estado social implica, sem dúvida, transformações [...] na estrutura social e no aparelho estatal”.

Neste modelo de Estado consta a defesa da Democracia Participativa, da qual deriva o Estado Social e Democrático de Direito como sendo um planejamento da Constituição Federal de 1988. Nesta ocasião, a sociedade civil é convocada a assumir a sua cidadania através da participação popular na consecução dos direitos sociais fundamentais do ser humano, a fim de instituir um cenário social mais justo e menos excludente, pois, de acordo com Fernando de Brito Alves (2018, p. 109), “o desenvolvimento de novos mecanismos de participação popular poderia oxigenar a democracia e aperfeiçoá-la [...]”.

A perspectiva democrática no cerne da questão do Terceiro Setor também se faz imprescindível na pauta com o propósito de compreender o caráter e legitimidade deste, no contexto brasileiro, principalmente quando do surgimento da Democracia Participativa e da adoção de um modelo concomitante pela Constituição Federal de 1988.

2.1 DO ESTADO LIBERAL AO ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O presente tópico tem por escopo apresentar uma abordagem sobre o Estado Moderno, perpassando pelo modelo de Estado Liberal até chegar ao modelo preconizado na Constituição Federal de 1988: o Estado Social e Democrático de Direito. Reitera-se que tal conjuntura é necessária para entender o contexto que motivou e deu origem à participação da sociedade civil organizada em questões de ordem pública.

De acordo com Bruno Valverde Chahaira (2018, p. 107) o termo Estado está relacionado com o verbo *stare*, que significa “estar firme”, agregando, portanto, a ideia de “estabilidade”. Partindo dessa noção, surge o conceito de Estado como uma sociedade política, estabilizado por um senhor soberano que o controla e orienta. Contudo, para quem investiga a realidade do Estado, atribuí-lo a característica de estabilidade parece confrontar com a dinamicidade com que foi sendo alterada as suas bases, política, econômica e social no decorrer da história.

A discussão sobre o Estado deve ser inexorável e premente. Em outras palavras, é necessário libertar-se de pré-conceitos históricos e assumir uma postura crítica do Estado que recebemos para obter uma visão realista do cenário contemporâneo. Nas palavras de Renato Zugno (2003, p. 22) “precisamos refletir acerca deste Estado que nos foi legado: corrompido, autoritário, ineficiente, desvirtuado de suas funções e, sobremaneira, desvinculado das demandas e aspirações da sociedade que o sustenta.”

O liberalismo surgiu como resultado da batalha dos burgueses pela queda da monarquia absolutista, cuja expressão “O Estado sou eu”, proferida pelo rei Luís XIV, simboliza todo o poder divino que era atribuído aos reis no Antigo Regime. O monarca criava as leis, interferia e determinava a vida particular dos súditos, a propriedade, a economia, enfim, tinha o controle sobre tudo. Segundo Tarso Cabral Violin (2006, p. 67) os patrimônios públicos e privados eram confundidos e o exercício do nepotismo e da corrupção era comum. Do ponto de vista histórico, é possível definir o Estado Antigo em duas características: natureza unitária e religiosidade.

Nesse contexto, Dalmo de Abreu Dallari (2016, p. 70) explica que “a vontade do governante é sempre semelhante à da divindade, dando-se ao Estado um caráter de objeto, submetido a um poder estranho e superior a ele; outros momentos o

poder do governante é limitado pela vontade da divindade”. Por isso, neste período “o Estado é compreendido como um poder negativo – apesar de necessário –, sendo imperioso criar formas de controle – limites jurídicos –, que evitassem esse processo natural de absolutização do poder.” (SILVA, 2011, p. 129)

“Ao término do período da Idade Média e com o avanço do ideal dos Iluministas, cujo propósito tinha como traços o retorno da razão, surge o Estado Moderno.” (CHAHAIRA, 2018, p. 112). E junto com ele, no que se refere às leis, nasce o Constitucionalismo como fruto da defesa dos direitos fundamentais e dos ideais estabelecidos pela Revolução Francesa de 1789.

De acordo com Bonavides (2015, p. 47) o frenesi da conversão do Estado Absoluto (Estado Antigo) em Constitucional (Estado Moderno) é expressão da retirada do poder de legislar de pessoas que o faziam nos moldes de suas próprias conveniências e da consequente atribuição de legalidade máxima aos Códigos e Constituições. Em outras palavras, o poder do Estado foi limitado por meio do Direito.

Bonavides (2015, p. 47), de modo didático e esclarecedor, apresenta os três momentos que compreendem o Estado Constitucional (Moderno):

Da sua inauguração até os tempos correntes, o Estado constitucional ostenta três distintas modalidades essenciais: a primeira é o Estado constitucional da separação de Poderes (Estado Liberal), a segunda, o Estado constitucional dos direitos fundamentais (Estado Social), e a terceira, o Estado constitucional da Democracia participativa (Estado Democrático-Participativo).

Revestido pelos preceitos de liberdade, vida e propriedade privada tem-se o Estado liberal, cujas principais peculiaridades revelam a “não intervenção do Estado na economia, aplicação e vigência do princípio da igualdade formal, limites do poder governamental e garantia de direitos individuais fundamentais.” (CHAHAIRA, 2018, p. 118). Canotilho (2002) explica que “o termo liberalismo engloba o liberalismo político, ao qual estão associadas as doutrinas dos direitos humanos e da divisão dos poderes, e o liberalismo econômico, centrado sobre uma economia de mercado livre (capitalista).”

Daniela Cademartori e Sergio Cademartori (2019, p. 305) contribuem para a explicação deste modelo de Estado quando mencionam que o seu processo de formação “leva a duas emancipações: por um lado, o poder político liberou-se do

poder religioso; por outro, o poder econômico emancipou-se do poder político (Estado de livre mercado)". Em consonância, Bobbio (1986, p. 115) preleciona:

O Estado liberal é o Estado que permitiu a perda do monopólio do poder ideológico, através da concessão dos direitos civis, entre os quais sobretudo do direito à liberdade religiosa e de opinião política, e a perda do monopólio do poder econômico, através da concessão da liberdade econômica; terminou por conservar unicamente o monopólio da força legítima, cujo exercício porém está limitado pelo reconhecimento dos direitos do homem e pelos vários vínculos jurídicos que dão origem à figura histórica do Estado de direito.

No início, com os ânimos exaltados em decorrência da queda da monarquia, o liberalismo assumiu uma forma revolucionária e foi favorável tanto à burguesia quanto aos interesses dos seus aliados economicamente menos favorecidos. Entretanto, mais tarde, com a fase do capitalismo industrial, a burguesia (detentora do capital) assumiu o controle político e econômico do mercado e passou a utilizar os ideais da teoria liberal apenas no que lhe era favorável, passando a denegar a distribuição social de riqueza ao povo (WOLKMER 2000, p. 117).

O Estado Liberal prosperou do século XIX até a terceira década do século XX. Nesse modelo, instalou-se uma política não intervencionista, ou seja, a intervenção do Estado na economia era mínima. Tal conduta firmou uma economia de mercado capitalista, livre, que beneficiou apenas uma pequena parcela da sociedade, sendo fato gerador da exacerbada desigualdade. Nestes termos, assevera Paulo Bonavides (2008, p. 143):

Os que viveram à época do liberalismo [...] podiam romanticamente considerar o problema do Estado com a presunção otimista de haver criado um mundo melhor e mais sólido, baseado na utopia revolucionária dos direitos do homem.

Em síntese, percebe-se que da defesa dos direitos fundamentais e da Revolução Francesa cujos lemas foi liberdade, igualdade e fraternidade, surge o Constitucionalismo. A liberdade e a igualdade (formal) são preceitos que foram empregados no Estado Liberal de Direito. O mesmo não se pode dizer da fraternidade, que não foi implementada como preceito liberal, mas apenas adiante no Estado Social de Direito. Contudo, é importante dizer que mesmo sendo originário de crises, política, econômica e social, o Estado Liberal não deve ser abolido do contexto do Estado Constitucional que busca pelo bem-estar comum,

uma vez que serviu de ensejo para o surgimento de um novo modelo de Estado, o Estado Social de Direito.

Neste modelo de Estado, busca-se pelo desenvolvimento de um sistema mais justo e igualitário de distribuição de renda, com o objetivo principal de promover a igualdade e a justiça social. Para prosperar tais finalidades, no entanto, é necessário a instituição de uma nova gama de direitos direcionados aos anseios da sociedade. Nessa conjuntura, passa-se a exigir do Estado uma postura ativa, de ação para a consecução do bem comum (CHAHAIRA, 2018, p. 125).

Consagra-se, neste panorama, os direitos sociais como sendo as garantias básicas de bem-estar que todo ser humano necessita para viver com dignidade. Conforme são proclamados pelo Constitucionalismo do nosso tempo, tais direitos consubstanciam-se nos direitos fundamentais de 2.º dimensão/geração. Faz-se importante salientar que são considerados como direitos positivos, justamente pelo fato de dependerem da disponibilização pelo Estado. Neste sentido, Carvalho Netto (1999, p. 04) diz que o Estado Social “pressupõe a materialização dos direitos anteriormente formais.” O mesmo é posto por José Afonso da Silva (2002, p. 115) de modo mais elucidado:

O Estado de Direito, que já não poderia se justificar como liberal, necessitou, para enfrentar a maré social, despojar-se de sua neutralidade, integrar, em seu seio, a sociedade, sem renunciar ao primado do Direito. O Estado de Direito, na atualidade, deixou de ser formal, neutro e individualista, para transformar-se em Estado material de Direito, enquanto adota uma dogmática e pretende realizar a justiça social.

Nessa perspectiva social, o Estado passa também a ser denominado de Estado Providência ou *Welfare State*, estabelecido como “uma espécie de tudo para todos: todos os indivíduos deveriam ter acesso à saúde, educação, cultura, dentre outros direitos sociais” (CHAHAIRA, 2018, p. 126) vitais a uma vida com dignidade. Isto porque, segundo Álvaro Ricardo de Souza Cruz (2009, p. 11) “a pessoa humana não pode mais ser vista de forma abstrata e distante, tornando-se um ser concreto/palpável.”

Ingo Sarlet (2001, p. 188-189) atribui suas considerações à esfera dos direitos sociais ao dizer que consistem em direitos fundamentais de prestação por parte do Estado, imprescindíveis para o alcance da liberdade humana individual:

Vinculados à concepção de que ao Estado incumbe, além de não-intervenção na esfera de liberdade pessoal dos indivíduos, garantida pelos direitos de defesa, a tarefa de colocar à disposição os meios materiais e implementar as condições fáticas que possibilitem o efetivo exercício das liberdades fundamentais, os direitos fundamentais a prestações objetivam, em última análise, a garantia não apenas da liberdade-autonomia (liberdade perante o Estado), mas também da liberdade por intermédio do Estado, partindo da premissa de que o indivíduo, no que concerne à conquista e manutenção de sua liberdade, depende em muito de uma postura ativa dos poderes públicos.

A Constituição Federal de 1988, já no seu preâmbulo, apresentou a entrada em vigor do modelo de Estado Social e Democrático de Direito. No seu teor, atribuiu uma série de responsabilidades ao Estado, aumentando de forma desmensurada a sua estrutura e atuação. Ao mesmo tempo, ao consagrar a democracia participativa e a participação popular, convocou a sociedade a assumir sua cidadania na consecução dos direitos sociais fundamentais. Frisa-se que não há democracia sem a garantia da inclusão de todos.

Dessa forma, um modelo de Estado Social pautado na democracia, significa que, se porventura, o Estado venha a falhar, é possível em comunhão com a ação da sociedade civil - colocando em prática a democracia participativa - a busca pela concretização dos direitos sociais fundamentais e a garantia da dignidade humana. Não é à toa que Carta Magna estabelece a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito. Assim, quando há o atendimento dos direitos sociais, há a consagração do princípio da dignidade da pessoa humana.

A transformação que aconteceu no modelo de Estado liberal de direito não se restringe apenas ao papel a ser desempenhado pelo Estado, que com a agregação do elemento social passou a realizar algumas prestações, mas também promoveu a busca de ampliação da participação do povo na coisa pública [...]. (CHAHAIRA, 2018, p. 157).

Em virtude da ampliação da estrutura e atuação do Estado trazida pela Constituição de 1988, este passou a enfrentar um encarecimento do custeio de servidores, de bens e serviços, além de um pontual aumento da ineficiência dos serviços públicos prestados. Com efeito, instalou-se uma crise expressiva da máquina estatal, que resultou na proposta de reforma gerencial da Administração Pública.

2.2 A CRISE DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

Desde o início da era moderna o mundo vem passando por diversas transformações. Nessa trajetória incessante, o Estado foi alterando sua roupagem e a maneira de se portar frente aos sérios problemas que afetam a sociedade. Na transição do Antigo Regime para o Liberalismo, o Estado adere uma postura abstencionista dando margem à livre economia capitalista e, conseqüentemente, aos dilemas resultantes. Mais adiante, com a eclosão dos direitos sociais positivos, o Estado deixa de se omitir e passa a tomar uma postura ativa como agente provedor do bem-estar social. Nesses moldes, o Estado de Direito representou uma importante evolução da trajetória política, social e econômica da sociedade moderna. Contudo,

[...] não se revelou suficientemente assegurado ao pleno desenvolvimento humano e ao atendimento dos anseios sociais pelas melhores condições de vida da população, na busca pela efetivação dos padrões referentes ao bem-estar social geral. O que pode ser dito não atendeu aos direitos sociais ora postos ao exercício do Estado Social de Direito. (CHAHAIRA, 2018, p. 135).

O apoio à globalização da economia, afinal, não trouxe uma sociedade mais justa, cooperativa e igualitária para todos. A incapacidade de garantir de forma abrangente e plena os direitos sociais, somada à crise econômica que se estabeleceu no país, revelou a figura de um Estado ineficiente e resultou na crise do Estado de Bem-Estar Social. A saída vislumbrada para este dilema ora instalado, foi a reformulação da atuação estatal sob a ótica do “Estado Mínimo”, realizada através de uma reforma legal da Administração Pública.

Evidencia-se que a Emenda Constitucional 19/98 foi o mais importante instrumento legitimador da reforma da Administração Pública no Brasil. Ilkiu, Silva e Costa (2012, p.12) apontam os principais objetivos pretendidos com a reforma:

- objetivo econômico: diminuir o *déficit* público, ampliar a poupança pública e a capacidade financeira do Estado para concentrar recursos em áreas em que é indispensável a sua intervenção direta;
- objetivo social: aumentar a eficiência dos serviços sociais oferecidos ou financiados pelo Estado, atendendo melhor o cidadão a um custo menor, zelando pela interiorização na prestação dos serviços e ampliação do seu acesso aos mais carentes;

- objetivo político: ampliar a participação da cidadania na gestão da coisa pública; estimular a ação social comunitária; desenvolver esforços para a coordenação efetiva das políticas no implemento de serviços sociais de forma associada;
- objetivo gerencial: aumentar a eficácia e a efetividade do núcleo estratégico do Estado, que edita leis, recolhe tributos e define políticas públicas; permitir a adequação de procedimentos e controles formais e substituí-los, gradualmente, porém de forma sistemática, por mecanismos de controle de resultados.

É importante, agora, apontar o que vem a ser Estado eficiente. Como é sabido o poder público possui deveres que devem ser respeitados na condução de suas funções e no planejamento e execução dos serviços ofertados à população. A obediência aos princípios gerais é um dever imprescindível da Administração Pública, uma vez que condicionam todas as estruturações subsequentes de qualquer decisão ou ato praticado. Estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência são princípios que devem ser obedecidos pela Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sem exceção.

Alexandre de Moraes (2002, p. 317) preleciona sobre o princípio da eficiência:

O princípio da eficiência é o que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir uma maior rentabilidade social.

Dessa forma, pode-se dizer que Estado eficiente pressupõe o pleno exercício das responsabilidades e a consagração do bem-estar social de forma legítima, qualificada, rápida e eficaz com uma boa gestão e alocação dos recursos públicos. Por outro lado, a inadequação dos serviços prestados ou a falta destes, bem como a escassez econômica e estrutural são fatores que estão diretamente relacionadas a baixa qualidade da gestão pública.

Na perspectiva da eficiência e da eficácia e de diminuir o deficit público, a implantação do “Estado Mínimo” representa a desobrigação do poder público de

atuar em áreas de sua responsabilidade e que inferem os direitos fundamentais. Perante essa omissão quanto à prestação de serviços e políticas sociais na década de noventa, a figura do Terceiro Setor, institucionalizado pela sociedade civil organizada, passou a ter visibilidade e maior representatividade.

Para Pierre Rosanvallon a crise do Estado Providência não está relacionada apenas à questão das limitações econômicas e estruturais. Há que se considerar, também, que a transformação da sociedade, em tal conjuntura, contou com uma redefinição do conceito de solidariedade:

A equação econômica dos anos 70 não pôde, nos anos 90, encontrar resposta exclusivamente no campo financeiro. É no nível da sociedade e das relações sociais que ela se resolve. O verdadeiro desafio é o de um novo contrato social entre indivíduos, grupos e classes. Essa crise deve ser compreendida simultaneamente como crise de um modelo de desenvolvimento e crise de determinado sistema de relações sociais. (ROSANVALLON, 1997, p. 8).

Torna-se necessária, pois, a criação de um novo panorama, no qual os cidadãos não apenas depositem suas demandas ao Estado, mas, sobretudo, exercitem a democracia participativa através de grupos de interesse comum para a consecução do bem-estar social.

Operando cidadania e solidariedade, o Terceiro Setor propõe-se a resgatar a humanização num cenário de egoísmo e ganância em que prosperam disputas econômicas e políticas acirradas. Seu exercício é realizado através de atos simples e fórmulas antigas, como o voluntariado e a filantropia, revestidos de uma roupagem mais empresarial. Consiste num instituto tutelado pela Constituição Federal e formado por cidadãos comuns com o objetivo precípuo de prestação de serviços públicos e elaboração de políticas inerentes a efetivação dos direitos fundamentais sociais, tendo em vista a erradicação da vulnerabilidade e da exclusão social. Ademais, não se pode olvidar, que *“o Terceiro Setor, nesse contexto, é um dos facilitadores da administração pública ao avanço econômico brasileiro.”* (CHAHAIRA, 2018, p. 2).

Somente por meio da sociedade civil organizada é que pode ser mantido o Estado Democrático de Direito e os direitos fundamentais, porque a soberania do povo (I, art. 1º, CF) está articulada com as lutas de uma classe que tende a inibir a precarização da prestação de serviços essenciais. (CHAHAIRA, 2018, p. 5).

Um dos principais objetivos da reforma do aparelho do Estado foi aumentar a eficiência dos serviços públicos prestados à sociedade. Como estratégia de resolução para esta questão, procedeu-se a "publicização" dos serviços consideradas como não exclusivos do Estado às organizações da sociedade civil. Para Paulo Modesto (1997, p. 321-322) essa parceria entre o Estado e a sociedade civil seria apta a solucionar a questão conflitante, porque:

[...] estimula a criação de *entidades de fins comunitários*, auto e hetero-limitadas para a *persecução objetiva de fins coletivos* (exigência de regras impessoais para comprar e plano de salários; existência de colegiado superior composto por fundadores, personalidades da comunidade e representantes do poder público; precisão de auditorias gerenciais e controle de resultados; fomento público condicionado à assinatura do contrato ou acordo de gestão com o Poder Público, definidor de metas e tarefas a cumprir; responsabilização direta dos dirigentes pela regular utilização dos recursos públicos vinculados ao acordo de gestão, entre outras garantias atualmente não exigidas para o deferimento do título de utilidade pública para as entidades privadas sem fins lucrativos). De outra parte, vale insistir que essas formas de cooperação privada e parceria com o Poder Público, de importância crescente na sociedade [...].

Embora as organizações sociais já existissem antes da reforma de 1998, ainda não havia nenhum dispositivo jurídico que as regulamentasse. Foi então com a entrada em vigor da Lei Federal n.º 9.637 de 1998 que os institutos da sociedade civil passaram a ter legitimidade e a se qualificar como "Organizações Sociais". Nesse cenário, indubitavelmente, o bem-estar social passa a ser objetivo e atribuição inerente ao Estado, ao mercado e à sociedade civil; e o reconhecimento desta e de sua representatividade condiz com a aplicação e o respeito à CF de 1988 (CHAHAIRA, 2018, p. 4).

Frisa-se, novamente, que a atuação da sociedade civil no espaço público não tem o propósito de substituir o Estado em suas responsabilidades, muito menos de contradizer este, mas de complementá-lo. Costa e Santin (2014, p. 7) corroboram o entendimento ao defenderem que:

As Organizações Sociais na atualidade são atores imprescindíveis para a busca do bem comum, na proteção num sentido mais amplo da pessoa humana e dos bens sociais, atuando em diversos setores da sociedade em segmentos que o Estado muitas vezes não consegue eficiência ou a especificidade é tal que é preferível delegar ou compartilhar as ações.

De modo a aprofundar a discussão acerca da legitimidade do Terceiro Setor, bem como vislumbrar a expressiva representatividade que este possui no meio

social, é fundamental discorrer acerca da democracia como o cenário propício que possibilita à sociedade civil organizada atuar com plena liberdade na consecução de seus ideais. Contudo, para que isso ocorra, é preciso compreender que apenas uma Constituição cidadã com preceitos democráticos não basta. É necessário que a vida real seja condizente com a teoria; é necessário que a sociedade, enquanto espaço de ação do cidadão, seja realmente um ambiente democrático que possibilite a participação popular nas questões públicas; é necessário mais do que uma democracia meramente representativa.

2.3 DEMOCRACIA MERAMENTE REPRESENTATIVA: A CONSAGRAÇÃO DE UMA CIDADANIA DE IMPOTÊNCIA

Como diz Joaquim Falcão (2006, p. 52), nunca no mundo tantos países adotaram a democracia como sistema de governo. Contudo, instituir uma Constituição democrática, com separação dos poderes, eleições gerais e rotatividade no poder é apenas o começo de uma democracia, e não ela completa. O fato de uma determinada Constituição pregar a democracia, não quer dizer que o país seja de fato democrático. Entende-se como democrático o país que é formado por cidadãos livres, iguais e que participam.

A democracia meramente representativa não faz com que um país seja realmente democrático. Isso se confirma com mais intensidade em um cenário de crise de representatividade, como o que se presencia nos dias atuais. Para Kierecz, (2016, p. 360-361) “a falta de conexão entre o interesse de quem vota e o interesse daquele que é eleito, bem como suas atitudes no exercício do mandato, é o principal fundamento da crise da democracia representativa que assola vários países no mundo”.

Neste sentido, visualiza-se a incapacidade dos partidos políticos em representar todos os cidadãos e seus diversos anseios. Essa crise de representatividade é revelada na descrença popular na política e nos políticos num contexto de falta de ética e de corrupção conformada. Um cenário em que se escolhe um representante não por caráter, ética e por querer ser representado por ele, mas para que o adversário não seja eleito, definitivamente, não é um cenário democrático, mas de uma cidadania reversa, de desconfiança e apatia.

A situação atual de grande parte dos sistemas democráticos denota, no entanto, que o partido político não é mais fator preponderante para a escolha do eleitor, mas sim a personalidade individual dos candidatos. Com o grande desenvolvimento dos meios de comunicação, a distância entre eleitor e representante encurtou e, assim, o candidato dispõe de muitos meios para se comunicar com os eleitores, como pelas modernas redes sociais. Prestígio pessoal em dada localidade ou méritos intelectuais cedem diante da habilidade de comunicação com o público. Com isso, tem-se notado que programas de governo e partidários são deixados de lado e o “brilho pessoal” do candidato e a confiança que ele inspira acabam sendo os fatores determinantes. (Kierecz, 2016, p. 367).

Essa insatisfação na política pela maioria resulta na entrega da decisão do futuro da nação nas mãos e bolsos de uns poucos. Há que se romper com o monopólio dessa democracia de impotência, que de representativa só a denominação, pois, não representa os ideais dos cidadãos. Pelo contrário, representa os que estão interessados num embate político que está ligado muito mais ao fanatismo, a uma ideologia de disputa do que no futuro da nação. Essa realidade não coincide com os ideais democráticos de um Estado, que possui como fundamentos a cidadania, soberania do povo, dignidade humana e pluralidade política.

Diante dessa crise da democracia representativa, das duas uma, ou o Estado de Direito a transforma ou perecem os dois. A tarefa, portanto, é aumentar a oferta de democracia e incluir a sociedade civil e suas entidades. É reinventar e expandi-la, para resgatá-la e salvá-la. É chegada a hora e a vez da democracia participativa (FALCÃO, 2006, p. 56-57).

2.3.1 A PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Qual é a importância da democracia para as organizações sociais? Não há como pensar a atuação da sociedade civil organizada em regimes autocráticos ou ditatoriais, por exemplo. A democracia é o cenário propício para que haja participação popular, para que a sociedade civil possa plenamente atuar e exercer a cidadania. Nas palavras de Falcão (2006, p. 50) “A democracia é para as fundações tão importante quanto o ar que respiramos.” Pode-se dizer, pois, que a sociedade civil é o subsistema da democracia, o sistema maior.

O objetivo da sociedade civil organizada vai muito além da caridade e do exercício da filantropia. O seu ideal consiste em promover a participação popular

voluntária e organizada dos cidadãos em prol da efetivação dos direitos fundamentais, da erradicação da desigualdade social e, conseqüentemente, da promoção da inclusão social. Se a democracia é o processo de circulação e distribuição igualitária do bem social, assim como a autorização da participação igualitária dos cidadãos no processo de decisão de sua sociedade. Logo, a sociedade civil organizada é a institucionalização da mobilização dos cidadãos no bem comum. A sociedade civil organizada sem a democracia, perde a identidade, perde a razão de ser. E a recíproca é verdadeira.

Nesse sentido, de acordo com Oliveira (2005, p. 52):

A prática da cidadania depende dos indivíduos poderem agir coletivamente e se empenharem em deliberações comuns sobre todos os assuntos que afetam a comunidade política. Isso talvez seja essencial para a constituição da identidade política baseada em valores de solidariedade, de autonomia e do reconhecimento da diferença.

Há que se destacar que no decorrer da história a democracia foi empregada sucessivamente de três formas distintas: democracia direta, democracia representativa e democracia participativa. Segundo Joaquim Falcão (2006, p. 59) esse emprego foi feito de forma sequencial, cada uma em seu tempo e não de forma concomitante. Em que pese à democracia direta, bem preleciona Kierecz (2016, p. 362):

É de se destacar, sobre uma peculiar limitação do poder, a cidade de Atenas. Durante os anos de 501 a 338 a.C os governantes desta Cidade-Estado gozavam de poderes bastante limitados, tanto pelas leis, quanto pela Cidadania ativa de seu povo. Era o povo quem elegia os governantes e quem tomava decisões importantes por meio da Assembleia (*Ekklésia*), como a celebração da paz e a edição de novas leis.

A democracia direta, pois, foi o primeiro modelo democrático que surgiu em que todos os cidadãos se reuniam por meio de assembleia, geralmente, nas praças de Atenas na Grécia, e votavam de maneira direta sobre os assuntos de ordem pública. Embora esse contexto democrático passe a impressão de liberdade, igualdade quanto ao exercício de direitos e da cidadania pela totalidade dos cidadãos, a verdade é que “a democracia na antiguidade, notadamente em Atenas, como visto, era exercida apenas por quem era considerado Cidadão e do sexo masculino.” (KIERECZ, 2016, p. 363). Descartando, igualmente, os escravos, que eram equiparados a serventia dos animais domésticos.

Com o acelerado crescimento demográfico e a complexidade da vida social, as assembleias e o debate aberto tornaram-se inacessíveis, sendo necessário a criação de uma nova forma de democracia. O segundo período foi marcado pela democracia representativa, consubstanciada na forma de participação indireta dos cidadãos que elegem seus representantes políticos por meio do voto, do sufrágio universal.

Apesar de a democracia representativa ter se aperfeiçoado no decorrer do tempo, instituindo mecanismos de modo a garantir maior eficiência do sistema, transparência e participação da população nos assuntos políticos, o ato de manipulação da massa continua sendo uma realidade que afronta os ideais democráticos estabelecidos pela Carta Magna. Sobretudo, no que se refere às questões de interesses políticos específicos de determinado grupo.

Em decorrência de reiterados desvios de finalidade com a sobreposição de interesses privados sobre os públicos, do excesso de demanda em decorrência do desenvolvimento social, do enfraquecimento de instituições (partidos, sindicatos, parlamento etc), do desgaste do vínculo representativo (voto) entre o povo e os governantes, dentre inúmeros outros fatores, a crise da democracia representativa se instalou. E com relação a este fato, dispõe Falcão (2006, p. 55):

Enquanto a representação dos cidadãos era mais homogênea, os interesses menos diversificados, e menor o número de direitos a defender, menores eram os problemas a enfrentar, a democracia representativa funcionou a contento. Mas quando surgiu a comunicação global com os novos atores, novos grupos, novas classes, novos direitos, novos interesses difusos, novos países com novos problemas, as demandas cresceram e a situação se inverteu [...] A democracia representativa não está sabendo lidar com esta nova situação.

Como tentativa de suprir o declínio da democracia representativa, instituiu-se a democracia participativa. Nesta forma de democracia, há a possibilidade de participação direta da população nas decisões e deliberações no tocante a assuntos públicos. Outrossim, através da sociedade civil organizada os cidadãos podem participar e atuar de forma mais ativa no contexto social, político e econômico da sua *polis*. Contudo, é importante ressaltar que, diferentemente das outras formas de democracia, a democracia participativa não foi instituída para operar sozinha, mas de modo a complementar a representativa e a direta. Levitsky e Ziblatt (2018, p. 19) dizem que “Constituições têm que ser defendidas – por partidos políticos e cidadãos

organizados.” Para melhor compreender tal conjuntura, é necessário fazer uma associação com o que já foi abordado nos tópicos anteriores sobre os modelos de Estado.

O Estado Providência acabou em crise, pois não foi (e não é) capaz de suprir todas as demandas sociais, de efetivar de forma igualitária e plena todos os direitos positivos a que todos as pessoas necessitam para viver com dignidade. Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um novo modelo de Estado: o Estado Democrático de Direito. Para consolidá-lo – torná-lo realidade -, a Carta Magna adotou e integrou em seu texto, não uma, mas as três formas de democracia: a direta, a representativa e a participativa, concomitantemente.

Tal fato pode ser, perfeitamente, constatado ao vislumbrar os artigos da Constituição Federal de 1988. Quando o art. 14, incisos I e II do texto constitucional prevê plebiscitos e referendos, expressa a adoção do modelo de democracia direta; quando prevê partidos políticos, eleições e voto, expressa a adoção do modelo de democracia representativa. Em que pese à expressão da adoção da democracia participativa, Paulo Bonavides (2008, p. 346), assevera:

[...] a solução de direito positivo para introdução da democracia participativa se acha na cláusula do parágrafo único do art. 1º da Constituição, onde se estatui que todo poder emana do povo e este o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...] Acerca desses dispositivos, não há nada a acrescentar. Mas há tudo a concretizar.

Constata-se, pois, que a participação popular é uma expressão da adoção do modelo de democracia participativa, que, por sua vez é efetivada quando a população exerce sua cidadania através da ação em prol do bem comum. Isso representa a legitimidade do papel social desempenhado pela sociedade civil organizada no Estado Democrático de Direito, realizado quando “cidadãos iguais, sem distinção de sexo, riqueza, raça ou religião, decidem em conjunto o presente e o futuro de suas cidades, de suas nações”. (FALCÃO, 2006, p. 50). Fazer parte de uma organização da sociedade civil é, portanto, uma maneira de trabalhar com e na coisa pública. É “participar direta ou indiretamente, do processo de decisões da *polis*. É exercer a cidadania.” (FALCÃO, 2006, p. 51).

Diante disso, verifica-se que o modelo de Estado Democrático de Direito preconizado pela Constituição Federal de 1988, para se estabelecer e produzir os seus efeitos na prática, depende do exercício concomitante das democracias direta,

representativa e participativa, pois, como metaforicamente propõe Joaquim Falcão (2006, p. 53), “a andorinha sozinha não faz verão”:

Na verdade, cresce a percepção mundial de que, assim como a andorinha sozinha não faz verão, assim também a democracia representativa sozinha não realiza seu próprio ideal: o ideal de cada dia mais cidadãos participarem igualmente de decisões públicas, capazes de solucionar uma pauta cada vez maior de problemas mais complexos. Este ideal, de acordo com a teoria democrática, seria concretizável, sobretudo através da regra da maioria, a regra de ouro.

No decorrer da história, o Estado provou que sozinho não é capaz, estruturalmente e economicamente, de colocar em prática, de forma eficiente, todas as suas responsabilidades sociais que foram atribuídas pela CF/88. Ao atuar ineficientemente compromete o bem-comum; põe em jogo a dignidade humana de milhões de pessoas que dependem da máquina estatal para subsistir. Ademais, o encontro da representatividade eleitoral com a legitimidade participativa não é excludente. Não se trata de substituir a democracia representativa pela participativa. Trata-se de aumentar a oferta, de ampliar a representação para os problemas econômicos, educacionais, laborais, dentre tantos outros que afligem o país.

Há espaço para todos, principalmente para os que vêm com a intenção de doar. Doar tempo, trabalho e solidariedade em busca de uma sociedade economicamente mais igualitária, culturalmente mais diversificada e politicamente mais livre. E é essa a função da sociedade civil organizada, desenvolver, voluntariamente, ações de modo a complementar a atuação do Estado na consecução de uma realidade mais justa e igualitária.

3 A SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA

Esse não é um cenário em que todos precisam partilhar, obrigatoriamente, os mesmos projetos e as mesmas aspirações, mas, em que cada um, agindo a partir de atitudes conscientes e qualitativamente diferenciadas, consegue atuar de modo ativo no processo de construção de uma cidadania plena, constituída tanto na obrigação política vertical entre os cidadãos e o Estado quanto na obrigação política horizontal dos próprios cidadãos entre si.

(José Eduardo Faria)

A crise do *Welfare State*, conduzida por diversos problemas, impossibilitou o Estado de continuar como detentor do monopólio da responsabilidade social. Como consequência disso, na década de 1990, a Administração Pública passou por uma reforma gerencial conduzida a obter um aumento da eficiência e eficácia das políticas e serviços sociais prestados. Nessa perspectiva, instalou-se a figura do “Estado Mínimo”, cuja finalidade foi desafogar o poder público, desobrigando-o a atuar em alguns setores que inferem os direitos sociais fundamentais.

Como solução amenizadora à ausência da atuação estatal surge a sociedade civil organizada, que se transformou num dos agentes propulsores do desenvolvimento social e também econômico do país, passando, assim, a ser denominada de Terceiro Setor. Tal setor é composto por diversas organizações da sociedade civil sem finalidade lucrativa, auto administradas e atuantes no setor público, mas não estatal. Formadas a partir de iniciativas voluntárias de cidadãos que acreditam que mudanças são necessárias por isso, se mobilizam em prol do bem comum, seja ele nas mais variadas necessidades básicas sociais.

Neste sentido, imprescindível se faz citar os dizeres de Mariângela Camargo (2001, p. 19):

Ser Terceiro Setor é mais do que assistir os menores carentes, distribuir donativos natalinos ou agasalhos no inverno, de forma esporádica, paliativa,

sem sinergia necessária. **Ser Terceiro Setor é atuar como agente transformador social**, que, com sua missão ímpar de prestar um benefício coletivo, constrói uma nova consciência caracterizada pela urgência de reverter indicadores sociais paradoxais à grandeza econômica e à diversidade imensa de recursos naturais que detém o Brasil. **É combater o paternalismo do Estado e o individualismo social**, integrando a sociedade civil com suas próprias problemáticas e soluções. **É capacitar o indivíduo, o cidadão, de recursos que o tornem ativo perante as desigualdades.** (grifo nosso)

A função do Terceiro Setor, pois, vai muito além da caridade, da filantropia e assistencialismo aos pobres. Possui uma função social para o Estado e para a sociedade. Atualmente, o setor é composto por 820 mil organizações da sociedade civil espalhadas pelo país e apresenta expressiva representatividade nos setores em que atua. Todavia, não raramente, reduzem a sua atuação a mero instrumento de terceirização, conveniente à eficiência e eficácia do Estado. Outrossim, devido à heterogeneidade dos institutos que o compõem e da falta de uma regulamentação clara e bem definida, emergem nebulosas redes de preconceitos e desconfianças.

Em todos os âmbitos da sociedade, sejam amplos como o Estado, sejam restritos como uma comunidade, por exemplo, emergem coisas boas e coisas ruins. Nada é de todo mal e nem de todo bem. A nuvem da imoralidade paira sobre o Estado, como assim refletem os escândalos de corrupção, sobre o conjunto das empresas privadas que constituem o Segundo Setor e, inevitavelmente, sobre o Terceiro Setor. Embora os rumos tomados por esta pesquisa sejam no sentido de analisar e delinear o lado positivo relacionado à forte representatividade das ações das OSCs na contemporaneidade, é importante mencionar que este setor não é isento de desonestidade, assim como qualquer outro que é gerido por seres humanos e que movimenta grande fortuna anualmente.

De acordo com Tondolo, Tondolo, Camargo e Sarquis (2016, p. 08):

[...] o Terceiro Setor passou por vários escândalos envolvendo ONGs corruptas. Mesmo havendo inúmeras organizações sociais idôneas, as quais realizam trabalho sério e profícuo para a sociedade, essa minoria que agiu em benefício próprio de forma inescrupulosa afetou negativamente a imagem das organizações do Terceiro Setor como um todo. Diante desses escândalos, contratos e parcerias foram revistas pelos órgãos fomentadores, os quais passaram a exigir a adoção de ferramentas gerenciais com o objetivo de apresentar maior riqueza de informações, bem como maior segurança nas informações prestadas.

Os autores (TONDOLO; TONDOLO; CAMARGO; SARQUIS, 2016, p. 09) enfatizam a transparência como aspecto fundamental para a gestão das

organizações da sociedade civil. A prestação de contas das atividades e projetos desenvolvidos por estes institutos reduz a possibilidade de improbidade e auxilia na captação de recursos. Segundo eles, a transparência está atrelada basicamente à três conceitos contábeis: *Disclosure*, que nada mais é do que a divulgação de informações à sociedade; *Compliance*, que se refere à conformidade legal das OSCs; e *Accountability*, que diz respeito à prestação de contas das atividades e projetos desenvolvidos ou em desenvolvimento (TONDOLO; TONDOLO; CAMARGO; SARQUIS, 2016, p. 09).

De forma humorada, Maria da Glória Marcondes Gohn (2000, p. 60-74) define o Terceiro Setor como “*um tipo de “Frankenstein”: grande, heterogêneo, constituído de pedaços, desajeitado, com múltiplas facetas [...]”* que abrange inúmeras entidades que falam em nome da cidadania.

A relação do Estado com a sociedade civil organizada deveria ser de compartilhamento, de parceria. O ideal seria que lutassem, em conjunto, pelos mesmos ideais, pelos mesmos direitos, enfim, por uma sociedade mais livre, justa e igualitária. No entanto, a realidade revela, infelizmente, que o exercício estatal em relação às organizações da sociedade civil passa a ser secundário e muitas vezes antagonista. Diante disso, visualiza-se um retrocesso quanto à relação de cooperação entre os atores sociais.

Este capítulo tem por escopo discorrer amplamente sobre o foco da presente pesquisa, a sociedade civil organizada. É oportuno salientar que, neste momento, emerge a problematização a que este trabalho se propõe enfrentar: os principais dilemas que comprometem a sustentabilidade das organizações da sociedade civil e inviabilizam a potencialidade do alcance de suas ações. Por derradeiro, também serão investigadas as seguintes hipóteses que inferem dessa problematização: a falta de incentivo fiscal para estimular a cultura da doação de pessoas físicas e jurídicas no Brasil e a falta de capacitação dos indivíduos responsáveis pela gestão das organizações da sociedade civil.

3.1 A TENDÊNCIA FILANTRÓPICA HISTÓRICA

Embora a atuação e a representatividade da sociedade civil tenham sido marcadas de maneira mais expressiva a partir da década de 1990, em decorrência da Reforma da Administração Pública, os traços da solidariedade e da filantropia

apareceram muito antes disso, constituem uma identidade da convivência em sociedade. Nesse sentido, Remedio (2016, p. 274) diz que “A solidariedade, qualquer que seja sua modalidade ou espécie, tem como elemento comum a relação com o outro, com a comunidade, com a sociedade.”

A busca por mudança social e pela consagração dos direitos por parte dos membros da sociedade civil, deriva de um sentimento humanitário e solidário tão antigo quanto a própria história da humanidade. No decorrer do desenvolvimento, as sociedades foram se tornando mais complexas e as ações sociais precisaram se adaptar, tomando forma e agregando suas principais características num mundo civilizado.

Ao longo das transformações econômicas e políticas que configuraram a sociedade, novos problemas sociais relacionados à vulnerabilidade e à exclusão social foram surgindo, essa dinamicidade também é uma característica das organizações sociais que, ao longo do tempo, foram se transformando para se adequar a realidade social. Para compreender o que hoje denomina-se de Terceiro Setor, é fundamental perceber as mudanças estruturais e de atuação que envolveram este setor ao longo do tempo. De acordo com Oliveira (2005, p. 17) agrupar-se em sociedade é uma característica inerente do ser humano e essa característica possui como qualidade intrínseca o simbiótico relacionamento entre a vocação e a necessidade de ajuda mútua entre os membros por serem partes de uma mesma ação.

Nas sociedades primitivas, a ajuda aos necessitados e desvalidos era assumida pela família, tribo, ou clã, como uma face de apoio mútuo que prestavam uns aos outros. Os vínculos que uniam a família, tribo ou clã constituíam a principal motivação para a ajuda mútua no seu âmbito de realização. (OLIVEIRA, 2005, p. 17).

Albuquerque (2006, p. 21) bem dispõe que “na Europa, na América do Norte e mesmo na América Latina, os movimentos associativos tiveram origem nos séculos XVI e XVII, inicialmente com caráter religioso e político.” No Brasil, as primeiras instituições ligadas à filantropia surgiram com a Igreja. A prática comum nesse período foi a criação de instituições por parte das elites dominantes, sempre ligadas à Igreja, que prestavam serviços sociais à população. A Igreja, portanto, durante um longo período, foi a protagonista nesta seara, muito mais do que o Estado propriamente dito. Independentemente dos interesses em jogo, é preciso reconhecer

que a Igreja foi a propulsora de dois grandes setores no mundo da filantropia: a saúde e a educação, através da instituição da Santa Casa de Misericórdia da então Vila de Santos, no estado de São Paulo (1543) e da Ordem da Companhia de Jesus (1534) (PEREIRA, 2013, p. 33).

No período que vai do descobrimento até o século XVIII, as associações que trabalhavam na ação social estiveram atreladas à Igreja. Do século XIX até 1930, houve uma mudança de cenário consubstanciada, principalmente, na separação entre Estado e Igreja oficializada pela Constituição de 1891, após a Proclamação da República. Neste cenário de perda do incentivo estatal, a Igreja encontrou outros meios de auxílio para os seus projetos institucionais. Aos poucos foram surgindo organizações independentes que tinham como fundamento a solidariedade e valores sociais, como, por exemplo, as organizações de trabalhadores e profissionais liberais, cujas pautas eram integradas por interesses de cada categoria. Vale salientar que neste período o que deu ainda mais força a esses institutos foi o governo de Getúlio Vargas (1930 – 1945), o qual reconheceu e atendeu as reivindicações da classe trabalhadora ao estabelecer os direitos mínimos trabalhistas.

Já nas décadas de 1970 e 1980, período que compreende a ditadura militar, as organizações desenvolveram trabalhos mais voltados à defesa da democracia e da ampliação dos direitos em oposição ao Estado autoritário ora instalado. Segundo a ABONG - Associação brasileira das organizações não governamentais - (2007, p. 13), “o formato associativo foi a expressão institucional encontrada para contribuir na construção de um Estado democrático de direitos e de uma sociedade multicultural, livre de seculares estruturas de poder, dominação e desigualdade”.

Esse período de lutas pela redemocratização culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que:

[...] dentre outras inovações, estabeleceu um novo papel político às associações e demais organizações da sociedade civil na democracia brasileira, com base em uma concepção democrática participativa, destacando o seu papel protagonista no exercício do controle social e na influência sobre as políticas públicas em todos os níveis da Federação. (ABONG, 2007, p. 13).

Em síntese, observa-se que as primeiras organizações sociais foram constituídas tendo como objetivo a defesa de direitos numa perspectiva de redução das desigualdades. Com o fim da ditadura militar e com o avanço do regime

republicano democrático no Brasil, que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988, ouve a consagração da ampliação da participação da sociedade nas questões públicas. Foi então, neste momento, que os mecanismos do Terceiro Setor no Brasil começaram a surgir oficialmente. Neste cenário de legitimidade, a sociedade civil intensificou a sua atuação através de diferentes formas de organização “pautadas pela luta por direitos e pela constituição de novos direitos, especialmente os chamados direitos humanos, econômicos, políticos, sociais, culturais e ambientais”. (ABONG, 2007, p. 11).

As forças políticas que prosperavam nos anos de 1990 no Brasil, seguiram um modelo de sociedade democrática, mas com participação popular limitada. E isso contraditava com o ideal participativo e democrático consagrado na Constituição Federal de 1988. Um fator que fortaleceu esse modelo de sociedade com participação popular limitada foi a reforma administrativa gerencial do Estado, a qual realizou profundas mudanças institucionais em direções opostas às consagradas no texto constitucional.

Um dos principais objetivos da reforma da Administração Pública ocorrida a partir da década de 1990, foi a delimitação das funções do Estado para melhorar o seu desempenho. Para tanto, deu-se início a um movimento de “publicização” dos serviços e políticas sociais e de configuração das organizações brasileiras, que a partir de então passaria a atuar em conjunto com o Estado para aumentar a eficiência e a redução dos custos na implantação das políticas públicas. No entanto, de acordo com a ABONG (2007, p. 17) considerar as organizações da sociedade civil como simples prestadoras de serviços públicos é uma afronta aos reais ideais desses institutos:

Desse modo, é necessário extirpar o pensamento de assimilação entre o papel do Estado e o papel das organizações da sociedade civil na promoção do interesse público, uma vez que, definitivamente não são “instrumento da política neoliberal de terceirização das funções do Estado”. (ABONG, 2007, p. 31).

O papel das organizações da sociedade civil é tão importante quanto o papel desempenhado pelo Estado na consecução dos direitos fundamentais. Para o Estado Democrático de Direito ser, além de preceito constitucional, uma realidade, é imprescindível que Estado, sociedade civil e mercado atuem em conjunto em prol do bem comum. No entanto, não há que comparar os três institutos, pois cada um tem

sua maneira de atuar, de se desenvolver. Pode-se dizer que cada setor é independente e harmônico entre si, visto que embora haja autonomia no desenvolvimento das atividades que visam suprir os anseios da sociedade, as organizações da sociedade civil podem receber auxílio financeiro público e firmar parcerias com os demais setores.

De acordo com Oliveira (2005, p. 52):

O Terceiro Setor reflete o amadurecimento da sociedade que busca consolidar sua sustentabilidade com base numa relação de parceria com os demais setores sem, contudo, gerar uma relação de dependência a um deles. As organizações do Terceiro Setor deslocam-se, portanto, da tutela do Estado, para se tornarem organizações autônomas profissionalizadas.

Percebe-se, pois, que inicialmente a sociedade civil atuava de forma assistencialista, prestando ajuda aos necessitados e desvalidos através de atividades voluntárias que eram fortemente influenciadas pela Igreja. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual reconheceu e instituiu a democracia participativa, somada à crise do Estado de bem-estar social, marcado pela ineficiência da atuação pública na prestação dos serviços essenciais à sociedade, houve uma redefinição e o fortalecimento da ação do Terceiro Setor. Assim, pode-se encarar o panorama contemporâneo da sociedade civil como fonte de renovação do espaço público e como uma ação concreta no resgate da solidariedade e na afirmação da democracia.

3.2 O TERCEIRO SETOR PROPULSOR DO ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Há um terceiro ator no cenário social democrático, que se distingue do Estado e do mercado e cuja atuação se propõe não a anular a figura destes últimos, mas a complementá-los, a fortalece-los em busca de uma sociedade mais livre, justa e solidária. Este ator denomina-se de Terceiro Setor e é formado pelas organizações de direito privado sem fins lucrativos da sociedade civil.

Curiosamente, há várias acepções para o termo Terceiro Setor. Nos Estados Unidos, por exemplo, além de *Third setor* (tradução de terceiro setor) utilizam-se as expressões “organizações sem fins lucrativos” (*nonprofit organizations*) e “setor voluntário” (*voluntary sector*). Na Inglaterra, se utiliza “caridades” (*charities*) e

“filantropia” (*philantropy*). Na Europa continental é predominante a expressão “organizações não-governamentais” (NGOs, ONGs em português). No Brasil e na América Latina, além de todas as expressões já citadas, se utiliza também “organizações da sociedade civil” ou apenas “sociedade civil”, conceito de origem no século XVIII (ALBUQUERQUE, 2006, p. 18). Independentemente da expressão utilizada, certo é que todas servem apenas para designar uma associação, fundação, organização religiosa ou cooperativa que são os únicos modelos reconhecidos pelo ordenamento jurídico brasileiro.

O Terceiro Setor é um campo que ainda vem sendo conceituado pelo fato de haver várias discussões sobre o tema que não foram concretamente definidas. A diversidade das organizações que o compõe corrobora com a dificuldade de se chegar em um consenso (CHAHAIRA, 2018, p. 158). Entretanto, o artigo 1.º da Lei n.º 9.637/98 apresenta uma ideia de definição das organizações sociais como sendo:

[...] pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, a proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos os requisitos previstos nesta lei. (BRASIL, 1998).

De modo mais atual, a Lei n.º 13.204/2015 define como organização da sociedade civil toda:

entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva. (BRASIL, 2015).

Diante da imensidão de conceitos atribuídos ao Terceiro Setor, pode-se dizer que a maioria deles se resume de maneira correlata ao apresentado por Boaventura de Souza Santos (1999, p. 250), segundo o qual o Terceiro Setor é composto pelo:

[...] conjunto de organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis, ou seja, organizações sociais que, por um lado, sendo privadas, não visam a fins lucrativos, e, por outro lado, sendo animadas por objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais.

É necessário, também, enfatizar o caráter autônomo e inédito desse setor que se define por não ser nem empresa, nem governo, por não querer submeter-se nem à lógica do mercado, nem à lógica governamental. A sua marca é a cidadania, termo que descreve o seu papel social nas diversas áreas de atuação, como proteção ambiental, empregabilidade, minorias, educação, saúde, dentre inúmeros outros. Todavia, antes de abordar, de forma minuciosa, as características, conceito, bem como as modalidades das organizações que compõem o Terceiro Setor, é necessário, para melhor compreensão do assunto, elucidar o Primeiro e o Segundo Setor.

O Primeiro Setor é o Governo, que é representado pelo Estado que, por sua vez, é constituído pelos entes federados, por órgãos, organizações governamentais e tem por objetivo, nas palavras de Alves (2011, p. 23) “efetuar a atividade administrativa visando suprir as necessidades da coletividade, de acordo com o ordenamento jurídico, as políticas públicas e a vontade do próprio Estado”. Para que sua finalidade seja devidamente alcançada, “o Estado deve se orientar pelo princípio da república, ou seja, da coisa pública, priorizando todas as ações em prol da coletividade, do interesse do cidadão.”

Na mesma linha, Rosa (2007, p. 27) conceitua a Administração Pública “como o conjunto de entidades e de órgãos incumbidos de realizar a atividade administrativa visando à satisfação das necessidades coletivas e segundo os fins desejados pelo Estado.” Nesta ocasião, vale salientar que o Poder do Estado é uno e indivisível, mas as suas funções são tripartidas, ou seja, exercidas por três Poderes “independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. (BRASIL, 1988). O primeiro possui a função típica de elaborar leis e fiscalizar os atos do Poder Executivo; o segundo de administrar os interesses públicos; e o terceiro de garantir os direitos individuais, coletivos e sociais e resolver os conflitos aplicando a lei.

Em que pese o Segundo Setor, Salvatore (2003, p. 26) o define

[...] pela sua natureza privada e produtiva de bens e serviços, com finalidade lucrativa, em que pese a modernização das suas estruturas de funcionamento e de gestão, necessita operar segundo uma lógica própria que viabilize a única forma da sua sobrevivência como setor constitutivo de uma sociedade capitalista, que vem a ser a obtenção de lucro.

Tal setor representa o mercado, composto pelas organizações privadas, “sejam elas empresas industriais, comerciais ou prestadoras de serviços. Basicamente corresponde à livre iniciativa que prioriza as questões da pessoa jurídica de direito privado e tem como objetivo principal o lucro.” (ALVES, 2011, p. 24). Já o Terceiro Setor é composto por organizações sem fins lucrativos, criadas e mantidas pela ênfase na participação voluntária, num âmbito não-governamental, graças, sobretudo, à incorporação do conceito de cidadania e de suas múltiplas manifestações na sociedade civil (FERNANDES, 1994, p. 127). Para Mañas e Medeiros (2012, p. 18):

[...] o terceiro setor envolve um conjunto de ações e finalidades que vão desde a questão filantrópica, abrangem ações de cidadania e defesa do ser humano, luta em pela inclusão social e o fortalecimento dos movimentos sociais, além de outras atitudes imprescindíveis para a sociedade como um todo.

De acordo com Oliveira (2005, p. 45) é chamado de Terceiro Setor, porque engloba instituições que possuem fins públicos (pobreza, violência, inclusão social, poluição, analfabetismo, racismo etc.) mas de caráter privado, não se enquadrando, portanto, no Primeiro Setor (Estado). São regidas pelo direito privado sem, contudo, possuir finalidades lucrativas, não sendo, por isso, qualificadas como instituições do Segundo Setor (Mercado). Para melhor visualização deste raciocínio, apresenta-se o seguinte quadro:

Quadro 1 - Diferenciação entre os Setores

AGENTES	PARA	FINS	=	SETOR
Privados	Para	Privados	=	Mercado
Públicos	Para	Públicos	=	Estado
Privados	Para	Públicos	=	Terceiro Setor

Fonte: Quadro elaborado pela autora a partir de dados de Fernandes 1994, p. 127.

Segundo os ensinamentos de Pereira (2013, p. 28), as organizações que compõe o Terceiro Setor “têm uma variação de tamanho e atuação, grau de formalização, volume do orçamento, objetivos institucionais e forma de atuação,

refletindo a diversidade encontrada na sociedade onde atuam e das quais representam.” Entretanto, diga-se, novamente, que “o setor não deve atuar sozinho, nem sobrepor ao Estado em suas funções, deve propor soluções que a própria sociedade pode promover para sair da passividade perante as diversas questões que afligem a todos os cidadãos”. (PEREIRA, 2013, p. 32). É necessária a atuação conjunta dos três atores sociais: Estado, sociedade civil organizada e mercado.

Nesse cenário, as organizações da sociedade civil auxiliam na condução do mundo para novos patamares de consciência e convivência, sem deixar de lado o desenvolvimento. Visam a distribuição maior de renda e a redução de diversos problemas que afetam a qualidade de vida das presentes e futuras gerações. “Um líder de uma iniciativa social se ocupa, direta e diariamente, com a sociedade.” (PEREIRA, 2013, p. 156).

Iniciativas sociais, normalmente, surgem quando uma pessoa ou um grupo de pessoas percebe algum problema, desequilíbrio, alguma situação na sociedade que lhe incomoda e mobiliza e para o qual identifica ser capaz de dar algum tipo de resposta: o atendimento a uma necessidade, a luta por direitos, a sensibilização de outros para uma dada situação etc. Quando alguém toma a iniciativa de fazer algo pela melhoria das condições de vida de outros, inicia-se uma prestação de serviços voltada a necessidades de algum público da sociedade. (PEREIRA, 2013, p. 155).

Em sua forma jurídica, o Terceiro Setor é formado por associações, fundações, organizações religiosas e cooperativas. De acordo com dados do IPEA (2018, p. 21) há 820 mil organizações da sociedade civil com CNPJ ativos no Brasil, dentre elas "709 mil (86%) são associações privadas, 99 mil (12%) são organizações religiosas e 12 mil (2%) são fundações privadas." Contudo, qualquer que seja a sua natureza jurídica, as OSCs podem adotar outros termos e qualificações para se identificar, diferenciando-se de acordo com seu formato, formalização, fim e setor.

O Código Civil brasileiro (Lei n.º 10.406/02) estabelece em seu artigo 53 que “Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos”. Na Constituição Federal de 1988, a associação e o ato de associar-se estão amparados pelo artigo 5º, incisos XVII e LXX: “é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar”; proibida a ingerência estatal em seu funcionamento;

[...] se constituída há mais de um ano tem legitimidade para representar judicialmente ou extrajudicialmente desde que autorizada por seus associados; somente podem ser compulsoriamente dissolvidas ou

suspensas suas atividades por decisão judicial; e ninguém está obrigado a associar-se ou permanecer associado. (PEREIRA, 2013, p. 124).

Entende-se por associação a “pessoa jurídica de direito privado, sem fins econômicos ou lucrativos, que se forma pela reunião de pessoas em prol de um objetivo comum, sem interesse de dividir resultado financeiro entre elas”. (ALBUQUERQUE, 2006, p. 23). Entretanto, é permitida a atividade econômica, ou seja, aquela em que haja circulação de bens ou direitos de forma onerosa, ou não, desde que os recursos gerados sejam aplicados nas atividades da instituição. Para exercer atividades comuns ou defender interesses afins. Para a criação de uma associação não se exige a existência de um patrimônio prévio, nem de um instituidor, como é para as fundações.

Por fundação “entende-se a pessoa jurídica de direito privado, sem fins econômicos ou lucrativos, que se forma a partir da existência de um patrimônio destacado pelo seu instituidor para servir a um objetivo específico”. (OLIVEIRA, 2005, p. 50). Após a entrada em vigência do atual Código Civil Brasileiro para a constituição da fundação é necessário que esta esteja vinculada a finalidade religiosa, moral cultural ou de assistência (MAÑAS; MEDEIROS, 2012, p. 23). E o seu estatuto depende de prévia aprovação do ministério público, que deverá fiscalizar as contas e velar por sua finalidade.

As organizações religiosas, também consideradas nesta delimitação das OSCs, conquistaram uma figura jurídica própria a partir da Lei n.º 10.825/2003, que alterou o Código Civil e incluiu um novo tipo societário. Nestes termos, segundo a ENAP (2019, p. 39):

Não foram todas as associações de origem religiosa que adotaram essa nova figura; muitas ainda estão por adotar a nova forma para melhor organizar e separar as suas ações. Sabe-se que igrejas possuem forte e histórica presença na prestação de serviços públicos, sobretudo nas áreas de educação, saúde e assistência social, sendo que, de modo geral, a prestação de serviços é realizada por associações criadas para essas finalidades específicas e, portanto, independentes de atividades confessionais.

Por sua vez, as cooperativas também são consideradas OSCs pela Lei n.º 13.019/2014, pois “em razão dos princípios que as orientam, têm muito mais semelhanças com as associações do que com as empresas, especialmente no caso daquelas que atuam na inclusão produtiva de grupos socialmente vulneráveis”. (ENAP, 2019, p. 39).

São entidades que integram o Terceiro Setor: Serviços Sociais Autônomos, as Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Lembrando que independentemente da qualificação, todas são de cunho privado, atuam de forma complementar ao Estado em suas atividades não exclusivas, são autônomas, ou seja, não integram a Administração e não possuem finalidade lucrativa.

Os serviços sociais autônomos são conhecidos como “Sistema S”, este termo, de acordo com o Senado Federal, “define o conjunto de organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica.” Fazem parte do sistema S: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social da Indústria (Sesi); e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac). Existem ainda os seguintes: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop); e Serviço Social de Transporte (Sest). Essas entidades recebem contribuições parafiscais. É o dinheiro das empresas relacionadas a cada categoria que mantém esse sistema. O valor da contribuição é uma alíquota sobre a folha de pagamento das empresas.

Outra ramificação do Terceiro Setor diz respeito às Organizações Sociais (OS), regulamentadas pela Lei n.º 9.637/1998. Sobre essas instituições Di Pietro (2006, p. 489) esclarece:

São pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativas de particulares, para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado, com incentivo e fiscalização pelo Poder Público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de contrato de gestão.

A reforma gerencial da Administração Pública, sob a perspectiva de aumentar a eficiência e eficácia das atividades desempenhadas pelo Poder Público, desincumbiu o Estado de uma série de responsabilidades antes consideradas exclusivas. Com a “publicização” de serviços e políticas sociais à sociedade civil, foi necessário a criação de uma lei para regulamentá-la e reconhecer como uma Organização Social os institutos que se enquadrasse nos termos da Lei n.º 9.637/1998. Essa lei, portanto, é uma consequência da reforma do aparelho estatal e sobre ela, Paulo Modesto (1997, p. 318) preleciona:

A todo rigor, portanto, nenhuma entidade é constituída como organização social. Ser organização social não se pode traduzir em uma qualidade inata, mas em uma qualidade adquirida, resultado de um ato formal de reconhecimento do Poder Público, facultativo e eventual, semelhante em muitos aspectos à qualificação deferida às instituições privadas sem fins lucrativos quando recebem o título de utilidade pública [...] Essa qualidade jurídica conferida pelo Poder Público faz incidir sobre as instituições reconhecidas um plexo de disposições jurídicas especiais, que asseguram vantagens e sujeições incomuns para as tradicionais pessoas jurídicas qualificadas pelo título de utilidade pública. Em qualquer dos dois títulos referidos, porém, dá-se um plus à personalidade jurídica das entidades privadas, que passam a gozar de benefícios especiais não extensíveis às demais pessoas jurídicas privadas (benefícios tributários e vantagens administrativas diversas).

A respectiva lei, portanto, foi implementada para que, além de outras finalidades, o Poder Público passasse a outorgar às entidades sem fins lucrativos o título de Organizações Sociais. A vantagem da qualificação dos institutos com títulos atribuídos pelo Estado é que passariam a ter a possibilidade de celebrar contratos de gestão com a Administração Pública. E por desempenharem atividades de relevância social passariam a receber fomentos e condições especiais de isenções, imunidades, taxas, impostos etc.

Ainda quanto às modalidades dos institutos do Terceiro Setor, têm-se as OSCIPs, sigla utilizada para denominar as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Este título passou a ser concedido em decorrência da atividade que a pessoa jurídica de direito privado desempenha em parceria com o Poder Público, nos termos da Lei Federal n.º 9.790/99. Nesta lei há um rol de entidades que não podem ser qualificadas como OSCIP, a exemplo estão as sociedades comerciais; os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional; as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos; as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações; as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras; as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras; as cooperativas; as fundações públicas; as organizações sociais.

Além disso, nos termos do art. 3.º, da referida lei, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

I - promoção da assistência social; II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; IV - promoção gratuita da saúde,

observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; V - promoção da segurança alimentar e nutricional; VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; VII - promoção do voluntariado; VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo; XIII - estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte. (BRASIL, 1999).

Exige-se ainda, para se qualificarem como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, que as pessoas jurídicas interessadas sejam regidas por estatutos cujas normas expressamente disponham, além de outros critérios, sobre a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência. Chahaira (2018, p. 173) pontua as principais diferenças entre as Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP):

Embora se assemelhe ao modelo anterior, as Oscip e as OS não se confundem, uma vez que as Oscip se diferem, porque sua criação não emergiu de anseio de substituição dos órgãos da administração direta; também, ao passo que as OS se firmam por meio de contrato, aqui se firma com termo de parceria. Outra característica que diferencia as Organizações Sociais das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público é que estas últimas são qualificadas por meio de ato vinculado, enquanto aquelas necessitam de ato de natureza discricionária. Também é de grande valia saber que, uma vez enquadrada em um desses modelos, não poderá ter dupla personalidade, assim não se enquadrando nas duas formas.

Os autores Brito, Tavares e Soares (2018, p. 426) dizem que a atuação do Terceiro Setor tem sido apontada como uma saída para vários problemas sociais que afligem a sociedade contemporânea. As OSCs são peças necessárias, uma vez que estabelecem ligações de solidariedade, instigam o voluntariado e, com isso, ajudam na construção de uma nova realidade social; “Interferem decisivamente na vida enquanto sociedade e exigem sempre do Estado posturas políticas como o reconhecimento de políticas sociais.” É expressiva a importância destes institutos para o desenvolvimento de todos os setores do Estado.

3.2.1 MARCO REGULATÓRIO

A fim de estabelecer uma linha de raciocínio que possibilite compreender com mais clareza o que representa o MROSC – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, é importante fazer breves considerações a respeito das primeiras normativas criadas relacionadas aos institutos da sociedade civil organizada.

Na década de 1990 as organizações da sociedade civil passaram a dispor de certa regulamentação legal advinda com a Lei n.º 9.637 de 15 de maio de 1998 e a Lei n.º 9.790 de 23 de março de 1999. A primeira delas, denominada Lei das Organizações Sociais (OS), foi criada como consequência da reforma gerencial da Administração Pública, por isso instituiu o Programa Nacional de Publicização de serviços públicos não exclusivos do Estado. A referida lei também trouxe a possibilidade de qualificação de entidades como Organizações Sociais (OS), que de acordo com o então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE (BRASIL, 1997, p. 13):

Trata-se de uma forma de propriedade pública não-estatal, constituída pelas associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público. As OS são um modelo de parceria entre o Estado e a sociedade. O Estado continuará a fomentar as atividades publicizadas e exercerá sobre elas um controle estratégico: demandará resultados necessários ao atingimento dos objetivos das políticas públicas. O contrato de gestão é o instrumento que regulará as ações das OS.

Já a Lei n.º 9.790 de 1999, conhecida como Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), criou uma segunda qualificação a ser atribuída aos institutos da sociedade civil que se enquadrassem nos preceitos nela estabelecidos. Ferrarezi e Rezende (2001, p. 20), citam os principais objetivos pretendidos por esta lei:

- I) qualificar as organizações do Terceiro Setor por meio de critérios simples e transparentes, criando uma nova qualificação, qual seja, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público/ OSCIP. Esta nova qualificação inclui as formas recentes de atuação das organizações da sociedade civil e exclui aquelas que não são de interesse público, que se voltam para um círculo restrito de sócios ou que estão (ou deveriam estar) abrigadas em outra legislação;
- II) incentivar a parceria entre as OSCIPs e o Estado, por meio do Termo de Parceria, um novo instrumento jurídico criado para promover o fomento e a gestão das relações de parceria, permitindo a negociação de objetivos e metas e também o monitoramento e a avaliação dos resultados alcançados;

III) implementar mecanismos adequados de controle social e responsabilização das organizações com o objetivo de garantir que os recursos de origem estatal administrados pelas OSCIPs sejam, de fato, destinados a fins públicos.

Embora as primeiras leis criadas na década de 1990 tenham representado uma grande conquista para o Terceiro Setor, elas eram muito limitadas e, por isso, não eram capazes de abarcar, reconhecer e valorizar o subconjunto de entidades privadas sem fins lucrativos presentes no país. Surge, portanto, neste contexto, a necessidade de se instituir um Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, que fosse suficientemente capaz de amparar a heterogeneidade das organizações existentes.

Para a ABONG, instituir um Marco Regulatório para as OSCs neste cenário de reconhecimento e fortalecimento de suas ações no meio público era vital e urgente, pois conviviam com uma legislação fragmentada e antagônica construída ao longo do século XX “com base em uma visão da sociedade civil organizada funcional aos interesses do Estado”. E isso não condizia com os ideais de um Estado Democrático preconizado na Constituição de 1988, que consagra o direito fundamental à liberdade de associação e "estabelece um papel protagonista às associações civil, dentro de um modelo democrático participativo". (ABONG, 2007, p. 34).

Neste sentido, a ABONG defendeu a criação de um Marco Regulatório que reconhecesse:

A existência de uma sociedade civil organizada, autônoma e plural é essencial para o processo democrático e para o avanço de uma cultura política participativa e cidadã no país. Nesse sentido, faz-se imperiosa a existência de uma legislação que fortaleça a ação das organizações sem fins lucrativos e garanta a sua autonomia. (ABONG, 2007, p. 34).

E continua:

O aprimoramento e o realinhamento democrático do Marco Legal do associativismo no Brasil deve se dar no sentido de fortalecer as organizações voltadas para a esfera pública, por intermédio da criação de incentivos e de uma maior desburocratização. Cabe ressaltar que, especialmente no caso de pequenas associações, elas não têm acesso a qualquer tipo de incentivo público para suas atividades, além de responderem a obrigações fiscais, contábeis e administrativas desproporcionais à sua capacidade institucional.

A redefinição do Marco Legal deveria também aprimorar a atual relação dos órgãos do poder público com a sociedade civil, no tocante à realização de políticas e/ou ações de interesse público, regulamentando o acesso aos

recursos públicos de forma transparente e democrática, garantindo seu controle social. (ABONG, 2007, p. 35-36).

Como resposta às inúmeras reivindicações da sociedade civil e seus institutos, finalmente, em 23 de janeiro de 2016 na União, Estados e Distrito Federal e em 1º de janeiro de 2017 nos Municípios, entrou em vigor a Lei n.º 13.019/2014 intitulada de Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). É imperioso ressaltar que antes mesmo do início de sua vigência, o MROSC sofreu inúmeras correções pela Lei n.º 13.204/2015 que mudou substancialmente a configuração inicial.

Com abrangência nacional, a Lei do MROSC prevê um novo regime jurídico das parcerias entre as Organizações da Sociedade Civil e o Estado, cuja finalidade é estimular a potencialidade da sociedade civil e garantir, dentre outras coisas, a plena participação das organizações, independentemente da posse de qualificação. Com esse novo regime jurídico qualquer organização da sociedade civil (associações, fundações, organizações religiosas e cooperativas) mesmo que não possua uma qualificação ou titulação atribuída por lei, pode celebrar parcerias com a Administração Pública.

Para a Escola Nacional da Administração Pública (ENAP) (2019, p. 15) a criação do MROSC e as inovações advindas deste foi fundamental diante da:

[...] ausência de uma legislação estruturante própria para essa relação que pudesse atender à heterogeneidade das organizações da sociedade civil, alguns dos instrumentos específicos criados no final da década de 1990 - termo de parceria e contrato de gestão - mostraram-se insuficientes para atender ao universo amplo e diversificado das parcerias, pois demandavam, respectivamente, qualificação prévia da OSC como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP ou Organização Social - OS.

É necessário mencionar, novamente, que antes do nascimento na Lei do MROSC, para a celebração de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria com a Administração Pública, o instituto da sociedade civil, imprescindivelmente, precisava ser portador de qualificação de OS ou OSCIP atribuída pelo Estado. Tal burocracia impedia grande parte das OSCs existentes de constituir parceria com o poder público e, conseqüentemente, de receber fomento e condições especiais de isenções, imunidades, taxas, impostos etc.

Além do impasse da não abrangência da totalidade das OSCs, as legislações existentes antes do MROSC dispunham de normas incoerentes e, expressamente,

contrárias à CF. Com a nova lei, conseqüentemente, as OSCs passaram a ser amparadas por normas jurídicas mais coerentes. Outrossim, a Lei do MROSC ampliou a capacidade de atuação das OSCs em parceria com a Administração Pública ao criar novos instrumentos jurídicos consubstanciados em três tipos de contratualização: o Termo de Colaboração, o Termo de Fomento e o Acordo de Cooperação. Estes institutos encontram-se definidos no art. 2.º, incisos VII, VIII e VIII-A, respectivamente:

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

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

acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros; (BRASIL, 2015).

A diferença basilar entre o Termo de Colaboração e o de Fomento está na iniciativa. Enquanto o Termo de Colaboração corresponde ao incentivo dado às OSCs para atuar em colaboração com o Estado em políticas públicas de iniciativa deste, o Termo de Fomento corresponde ao incentivo dado às OSCs no desenvolvimento de atividades de interesse público, propostas pelas próprias organizações. No tocante ao Acordo de Cooperação, este só será firmado em circunstâncias que não envolverem nenhum tipo de transferência de recursos financeiros. O quadro abaixo expõe detalhadamente a distinção entre os Termos de Colaboração e de Fomento:

Quadro 2 – Distinção entre os Termos de Fomento e de Colaboração

	Fomento	Colaboração
Função administrativa	Incentivar e reconhecer ações de interesse público desenvolvidas pelas organizações da sociedade civil.	Atuar em colaboração com organizações da sociedade civil para execução de políticas públicas.

Plano de trabalho	Proposição dos termos, com livre iniciativa, pela OSC, que apresenta ideias a serem desenvolvidas, com características próprias da sociedade civil como inovação e criatividade.	Proposição dos termos, com parâmetros mínimos ofertados, pela Administração Pública, para que organizações complementem a atuação do Estado em ações conhecidas e estruturadas, com a expertise da sociedade civil.
Concepção	Organizações da Sociedade Civil.	Administração Pública.
Gestão pública democrática	O fomento às iniciativas das OSCs amplia a participação social das OSCs na gestão pública democrática, na medida em que apoia propostas que arejam a ação estatal, amplifica o alcance de ações de interesse público desenvolvidas ou criadas pelas OSCs , além de estimular novas tecnologias sociais. Assegura maior autonomia das OSCs .	A colaboração de OSCs em iniciativas da Administração Pública amplia a participação social das OSCs na gestão pública democrática, na medida em que compartilha a gestão dos resultados que se pretende alcançar com as organizações que aproximam a demanda local com as políticas públicas, por características como capilaridade e mediação com públicos ou territórios específicos.
Exemplos	Atuação de OSCs para desenvolver metodologias de trabalho com pessoas com deficiência em abrigos empoderando o público em relação aos seus direitos. A parceria envolve a formação de um curso, a partir da escuta dos abrigados com deficiência, com capacitação de agentes e sistematização de pontos de atenção. O produto é a entrega da metodologia, do curso, dos agentes capacitados e das análises realizadas, descritos no relatório final de execução do objeto.	Atuação de OSCs em serviços tipificados da assistência social seguindo as regras do Sistema Único de Assistência Social - SUAS , como o serviço de abrigamento de pessoas com deficiência. A parceria envolve a gestão do cotidiano do abrigo e a manutenção das ações correlatas para o bom funcionamento do equipamento público. O serviço necessário prestado será descrito no relatório final de execução do objeto.

Fonte: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - Lei n.º 13.019/2014, p.23.

Além das formas de contratualização que possibilitaram à qualquer OSC, independentemente de qualificação ou título, firmar parceria com a Administração Pública, o MROSC trouxe inúmeras outras inovações com a aparente pretensão de

aproximar a atuação do Estado e das OSCs em um exercício de cooperação. Cita-se como exemplo disso as novas diretrizes e princípios instituídos, o tempo mínimo de existência das OSCs, a possibilidade de atuação em rede, o chamamento público, a simplificação da prestação de contas e os novos formatos de monitoramento e avaliação.

Diante da análise, é possível constatar uma evolução, mesmo que pequena, das legislações referentes ao Terceiro Setor. Nota-se que as primeiras leis que foram criadas para regulamentar as organizações da sociedade civil não amparavam a maior parte dos institutos existentes no país. Como respostas às inúmeras reivindicações da sociedade civil, o sistema normativo foi se expandindo até que considerou como OSC todas as organizações não governamentais, sem finalidade lucrativa, auto administradas e atuantes no setor público não estatal em prol do bem comum. Ser uma OSC, independentemente de qualificações, tornou-se requisito suficiente para o estabelecimento de parcerias com a Administração Pública.

Embora ainda haja lacunas e dispositivos burocráticos nas leis que regulamentam o Terceiro Setor, não se pode discordar que ao instituir o MROSC, no pleno exercício de sua função de elaboração de leis, o Estado possibilitou maior conhecimento e credibilidade às ações das OSCs. O que, conseqüentemente, conferiu fortalecimento ao Terceiro Setor. O Estado, neste caso, agiu como deveria agir sempre, cooperando com a sociedade civil organizada. Vislumbra-se, assim, a relevância da atuação conjunta, de parceria entre os atores sociais em prol do bem comum.

3.2.2 REPRESENTATIVIDADE

De acordo com dados fornecidos pelo IPEA (2019, p. 78) há, no Brasil, 820 mil OSCs ativas distribuídas em todos os municípios existentes, que empregam formalmente 3 milhões de pessoas. Para se ter noção da proporção do desenvolvimento da representatividade das OSCs no decorrer dos anos, o estudo FASFIL, realizado pelo IBGE (2010), informa que existiam oficialmente no Brasil em 2010 290,7 mil Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos.

Quanto à distribuição das OSCs no território nacional, a pesquisa realizada pelo IPEA (2018, p. 21) intitulada de “Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil”, chegou a um interessante resultado. Comprovou que a distribuição das

OSCs, em geral, é proporcional à distribuição da população. “A região Sudeste abriga 40% das organizações, seguida pelo Nordeste (25%), pelo Sul (19%), pelo Centro-Oeste (8%) e pelo Norte (8%). Vale registrar que todos os municípios do país possuem pelo menos uma OSC.”

Há equivalência entre a proporção da população que vive e as OSCs que atuam nas capitais dos estados. Por isso, não há concentração de OSCs nas capitais, as quais abrigam 24% da população brasileira e 22,5% das OSCs. Aproximadamente um em cada quatro brasileiros vive nas capitais e um em cada quatro OSCs também. (IPEA, 2018, p. 21).

Em que pese às áreas de atuação das OSCs, em pesquisa mais recente do IPEA (2019) intitulada de “Mapa das Organizações da Sociedade Civil”, foi revelado que a maioria das OSCs existente (47,4%) volta-se às atividades de desenvolvimento e defesa de direitos dos cidadãos, seguido das que possuem finalidade religiosa (20%), cultura e recreação (12%), outras atividades associativas (6%) assistência social (4,3%), associações patronais, profissionais e de produtores rurais (3,1%), educação e pesquisa (2,8%), outros (1,9%), sem informação (1,6%) e saúde (0,9%).

A tabela abaixo mostra a distribuição das OSCs por área de atuação no Brasil em 2019, levando em conta o número total existente:

Quadro 3 – Distribuição das Organizações da Sociedade Civil por área de atuação

Atividade Econômica	Número de OSC
Assistência social	50.831
Associações patronais, profissionais e de produtores rurais	36.148
Cultura e recreação	139.679
Desenvolvimento e defesa de direitos	556.228
Educação e pesquisa	33.052
Habitação	3
Meio ambiente e proteção animal	678

Outras atividades associativas	74.834
Outros	22.094
Religião	230.074
Saúde	10.907
Sem informação	18.860

Fonte: Mapa das Organizações da Sociedade Civil.

De acordo com os resultados obtidos pela recente pesquisa "Afinal, o que os Dados Mostram Sobre a Atuação das ONGs? Análise de transferências federais e projetos executados pelas organizações da sociedade civil no Brasil" (IPEA, 2019, p. 57):

O aumento significativo de parcerias entre OSCs e governo federal após 2008 teria sido acompanhado por uma dinâmica de diversificação dos atores societais envolvidos nessas interações, corroborando aspectos explorados na literatura sobre as mudanças ocorridas nas relações entre Estado e OSCs durante os anos 2000.

Levando em consideração que “o escopo e o rol de atuação das OSCs podem ser ampliados ou restringidos em função dos mecanismos mobilizados pelo Estado” (IPEA, 2019, p. 13), os dados confirmam que, em decorrência do aumento da interação do Estado com a sociedade civil, houve um substancial aumento da atuação das OSCs nas políticas públicas:

Até 2008, 1.620 OSCs haviam executado 4.726 projetos, resultando em uma média de 2,9 projetos por OSC. A partir de 2009 [...] A quantidade de OSCs salta para 9.160, e o número de projetos chega a 38.685, elevando a média para 4,2 projetos por organização. (IPEA, 2019, p. 13).

De acordo com Mañas e Medeiros (2012, p. 26) “embora o Terceiro Setor esteja voltado para ações sem fins lucrativos, os recursos aplicados em suas ações têm sido muito volumosos”. Segundo o relatório da John Hopkins University, “o setor sem fins lucrativos emprega 19 milhões de pessoas, gerando recursos de US\$ 1,1 trilhão em todo mundo”. (ALBUQUERQUE, 2006, p. 31). Neste sentido, Pereira (2013, p. 37), oportunamente, dispõe que:

O setor movimenta recursos financeiros consideráveis, deve ser considerado estratégico para minimizar os desequilíbrios sociais da sociedade, destacando-se como o embrião de uma economia social, presente em diversas comunidades, com valores pautados na democracia, transparência, coletividade, flexibilidade e na criatividade na realização de suas ações na solução de problemas diversos.

No caso do Brasil, “em 2015, havia quase 3 milhões de pessoas com vínculos de emprego em OSC” (IPEA, 2018, p. 22) o que representa, segundo dados fornecidos pelo IBGE atualizados em 2019 (p. 39), “71,1% do total do emprego formal no universo das 526,8 mil entidades sem fins lucrativos; 24,4% do total dos empregados na administração pública; e 7,1% dos assalariados nas entidades empresariais.”

Vale informar, ainda, que no que se refere ao sexo do pessoal assalariado, “constata-se a predominância das mulheres no setor sem fins lucrativos: elas representaram 66,0% do pessoal ocupado assalariado”. (IBGE, 2019, p. 78). A predominância de trabalhadoras nas OSCs ocorre em todas as grandes regiões do país, sendo mais expressivo na região sul, “onde as mulheres representaram 70,7% do total de assalariados, com destaque para os Estados do Paraná (71,2%) e Rio Grande do Sul (71,0%)”. (IBGE, 2019, p. 39).

Diante dos dados apresentados é possível visualizar a representatividade da sociedade civil organizada na sociedade como um todo. Os resultados de suas ações refletem não apenas em questões sociais, como na redução da vulnerabilidade e da exclusão social, mas também, fortemente, na política, ao incentivar e orientar políticas públicas, e na economia, ao gerar emprego e renda. Nesse contexto, faz-se oportuno citar as palavras de José Marcelo Zacchi, secretário-geral do Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE, 2018):

Nos últimos trinta anos, tivemos muitas demonstrações de como um espaço cidadão e uma sociedade civil fortes são fundamentais para que possamos lastrear um ambiente de ação pública confiável, consistente, republicano, representativo e efetivo. Pensar não só as novas agendas, mas em como fortalecer as instituições democráticas e o espaço de ação coletiva na sociedade tem que ser parte da macro agenda do país.

Discutiu-se até aqui a importância da sociedade civil organizada na contemporaneidade decorrente da atuação em prol do bem comum e da expressiva representatividade no desenvolvimento do país. No próximo tópico, a discussão será conduzida para uma outra direção, a fim de exaltar os principais dilemas enfrentados

pelas OSCs que ameaçam sua sustentabilidade e, conseqüentemente, inviabilizam a potencialidade do alcance de seus objetivos.

3.3 DILEMAS

Desde a última década do século XX, assiste-se uma crescente e sem precedente mobilização da sociedade civil em questões públicas. A cidadania organizacional passou a ser exercida no momento em que os cidadãos tomaram conta de que a sua participação na condução dos destinos de suas próprias vidas e da sociedade era imprescindível no panorama de transformação de um cenário plural numa realidade mais justa e igualitária. A democracia participativa, consagrada com a promulgação da Constituição Federal de 1988, atribuiu legitimidade ao Terceiro Setor, um ator que passou a ser tão necessário quanto o Estado e o mercado para o desenvolvimento do país. Por isso mesmo, nunca as relações entre Estado e sociedade civil foram tão debatidas e procederam alterações tão significantes.

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, representado pela Lei n.º 13.019 de 2014, pode ser considerado um exemplo de tentativa de aproximação da atuação estatal com o Terceiro Setor, em um exercício de cooperação. Uma vez que trouxe novas formas de contratualização e ampliou a possibilidade de parceria entre o poder público e as OSCs. Todavia, ainda há muitos desafios pela frente no tocante à relação entre estes atores sociais e à busca por um ambiente jurídico e institucional das OSCs, capaz de responder às necessidades de uma sociedade civil atuante, beneficiária de inúmeros segmentos e que ainda tem muito a contribuir para o futuro do Brasil.

É fundamental direcionar a atenção aos dilemas que afrontam este setor. E mais, é preciso coloca-los em pauta de discussão, para que sejam amplamente difundidos na sociedade, entre as autoridades e na academia, pois a cura dos males só é possível quando se conhece o diagnóstico. Ao longo da pesquisa deparou-se com dois dilemas pontuais que comprometem a sustentabilidade das OSCs e as impedem de alcançar resultados mais satisfatórios. São eles: a falta de incentivo fiscal para estimular a cultura da doação de pessoas físicas e jurídicas no Brasil e a falta de capacitação dos indivíduos responsáveis pela gestão das organizações.

A fim de comprovar a influência destes dilemas no desenvolvimento das ações das OSCs, é necessário citar o seguinte fato, que será detalhadamente discutido adiante. O “*CAF World Giving Index*”, consiste num estudo global promovido anualmente pela *Charities Aid Foundation* que tem como finalidade medir o índice de solidariedade dos países. De acordo com o último *ranking* divulgado, o Brasil ocupa o 122.º lugar. Segundo Eduardo Pannunzio, pesquisador da FGV Direito:

[...] o elemento cultural é um dos grandes entraves para a sustentabilidade financeira das organizações da sociedade civil e tem a ver justamente com a narrativa acerca do papel que a sociedade civil tem a desempenhar na vida do país que ainda não foi adequadamente incorporada entre os brasileiros. (GIFE, 2018)

Para o pesquisador, “A sociedade, muitas vezes, não reconhece e não prestigia esse papel e, portanto, ainda se sente pouco responsável com relação à sobrevivência e ao desenvolvimento dessas organizações, inclusive com doação de recursos financeiros.” (GIFE 2018). Um dos principais entraves às doações está na falta de estímulo para o desenvolvimento de uma cultura sólida de doação no país. E de acordo com os fatos que serão apresentados em tópico específico, os incentivos fiscais podem contribuir expressivamente nessa direção.

O segundo dilema, que de certa forma possui um caráter complementar ao primeiro, refere-se à questão da falta de profissionalização dos gestores das organizações da sociedade civil. Sobre isso, Mello e Júnior (2008, p. 4) dizem que “a complexidade, a diversidade e as ambigüidades presentes na gestão das organizações do Terceiro Setor ocorrem em virtude da falta de profissionalização; da falta de uma formação orientada destes profissionais”.

A falta de capacitação, além de refletir diretamente no desenvolvimento da gestão, no sentido de uma má condução e coordenação das atividades, também constitui obstáculo ao aumento do volume de doações devido à falta de estratégia de captação de recursos. Assim, é importante citar o que diz João Paulo Vergueiro, diretor executivo da Associação Brasileira de Captadores de Recursos:

O fato é que os brasileiros dão para quem pede e se você não pede, dificilmente você recebe a doação. Então, muito do que existe de falta de cultura de doação é porque temos uma falta de cultura de pedir a doação. As OSCs não contam de forma geral com áreas estruturadas de captação de recursos”. (GIFE, 2018).

Diante do panorama traçado, os próximos tópicos dedicam-se a investigar, precisamente, os dois dilemas apresentados e suas possíveis causas a fim de confirmar (ou não) as hipóteses apontadas para a problematização da sustentabilidade das OCS e, por fim, sugerir propostas para a superação destes desafios.

3.3.1 A SISTEMÁTICA DE INCENTIVO FISCAL E A CULTURA DE DOAÇÃO NO BRASIL

As organizações da sociedade civil já mostraram para que vieram, no entanto, como é sabido, fica quase impossível sobreviver sem recursos financeiros. “Os recursos funcionam como infraestrutura, base para que a organização atue na sociedade e alcance o que se propõe.” (PEREIRA, 2013, p. 157). Usualmente, as OSCs contam com uma disponibilidade de capital muito abaixo do que necessitam para pagar as contas e desenvolver integralmente seus projetos. Sendo assim, a escassez de recursos é um problema que afronta o setor gerando o seguinte ciclo: falta de dinheiro → insuficiência de resultados.

Falcão (2006, p. 161) dispõe sobre as fontes potenciais de recursos do Terceiro Setor:

Na pesquisa do IDESP já mencionada, os quatro principais obstáculos ao bom desempenho das entidades são de natureza financeira. [...] Suas duas fontes principais de recursos – doações voluntárias do setor privado e transferências diretas do setor público – passam, hoje, por grande constrangimento.

A totalidade de recursos financeiros das organizações da sociedade civil provêm basicamente de repasses feitos pelo governo, decorrentes de parcerias, de doações voluntárias de pessoas físicas e jurídicas e de vendas de produtos e serviços desenvolvidos pela própria entidade. A pesquisa desenvolvida no âmbito do projeto “Sustentabilidade Econômica das Organizações da Sociedade Civil” realizada em parceria pelo GIFE, FGV Direito SP e IPEA constatou que “internamente, o financiamento das OSCs, tanto público como privado, vem decrescendo ao longo dos anos e essa queda acentuou-se com a crise político-econômica em que o país se encontra.” (SALLA; SANCHES; SALINAS, 2019, p. 14).

Conforme anteriormente, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil expandiu a possibilidade de parceria entre o Estado e as OSCs por meio dos Termos de Colaboração e de Fomento e do Acordo de Cooperação. Entretanto, é razoável pensar que é impossível a totalidade das OSCs firmarem acordos com o poder público. Uma vez que “o universo das OSCs não se compõe exclusivamente de organizações que complementam a ação estatal ou que trabalham em parceria com o poder público”. (SALLA; SANCHES; SALLINAS, 2019, p. 16).

Verifica-se, nesse sentido, que o capital das OSCs não provem apenas de repasses públicos. O fomento percebido pelas organizações parceiras do Estado serve apenas para a manutenção de uma parcela das despesas. Até, porque “se uma ONG vive apenas do orçamento público, deixa de ser organização não-governamental, por definição”. (FALCÃO, 2006, p. 160). Assim, aumentar a possibilidade de parcerias com o Estado não soluciona, por si só, a questão da sustentabilidade das OSCs.

Tal afirmação pode ser comprovada através do exame dos dados da Agência Brasil, retirados de pesquisa feita pelo IPEA, que demonstram que “apenas 2,7% das mais de 820 mil organizações da sociedade civil existentes receberam recursos federais entre 2010 e 2018.” (LISBOA, 2019). “Durante o período analisado, o número de OSCs que recebeu recursos federais caiu de 13 mil para 7 mil. A cooperação federal com OSCs também se reduziu sob este prisma, portanto.” (IPEA, 2018).

Os investimentos governamentais revelam-se insuficientes como fonte única de financiamento das OCS. Nesse cenário, as doações voluntárias provenientes de pessoas físicas e jurídicas devem ganhar atenção acentuada. De modo a investigar a hipótese levantada por esta pesquisa, faz-se imprescindível discorrer sobre a sistemática de incentivo fiscal em vigência e identificar a sua interferência na cultura de doação existente no Brasil.

Partindo da mesma premissa, Salla, Sanches e Salinas, (2019, p. 14-15) defendem que:

[...] o incentivo fiscal a doações a OSCs no Brasil: (1) deve fundamentar-se no esforço para a construção de uma sociedade civil pluralista e fortalecida; (2) pode ser um dos instrumentos relevantes para o engajamento de doadores individuais e criação de uma cultura de doação no país.

De acordo com o relatório "*Rules to Give By*", os países que possuem uma cultura de doação forte dispõem de alguma forma de incentivo fiscal aos doadores individuais, independentemente de seu nível de desenvolvimento econômico (SALLA; SANCHES; SALINAS, 2019, p. 15). No Brasil, há um sistema de incentivo fiscal em vigência, no entanto, revela-se incoerente, burocrático e muito restrito. Tal restrição atinge quem doa e quem recebe.

Em primeiro lugar, apenas as OSCs que desenvolvem atividades no âmbito das temáticas: cultura, assistência social a criança, adolescente e idoso, saúde, esporte, pessoas deficientes e atenção oncológica, podem usufruir de doação individual incentivada. Em segundo lugar, há restrição no uso desses recursos, uma vez que só podem ser utilizados na consecução de atividades ou projetos previamente aprovados pelo poder público.

Assim, as doações incentivadas nesses temas somente podem ocorrer no âmbito do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), da Lei de Incentivo ao Esporte (Incentivo ao Esporte), dos Fundos para Infância e Adolescência (FIA), dos fundos proteção ao idoso (Fundo do Idoso), do Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (PRONON) e do Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência (PRONAS/PCD). (SALLA; SANCHES; SALINAS, 2019, p. 15-16).

Verifica-se, portanto, que as doações amparadas pelo sistema de incentivos vigente no Brasil servem, basicamente, como um tipo de financiamento dos projetos do Estado e não como instrumento indutor do fortalecimento das organizações da sociedade civil. Em que pese ao Estado, os incentivos fiscais são concedidos por ele mediante renúncia fiscal. Isso quer dizer que o Estado deixa de arrecadar a totalidade do imposto, uma vez que transfere parte, mediante renúncia, às OSCs autorizadas que desempenham alguma atividade pública.

Valendo-se de uma observação justa e razoável sobre este caso, é possível dizer que o Estado não sai perdendo, pois, embora haja diminuição de valores na arrecadação tributária, as atividades desempenhadas pelas OSCs (que em tese seriam atribuições do Estado) servem como compensação. É muito mais rentável para o poder público conceder incentivos fiscais e deixar a responsabilidade de determinado seguimento social nas mãos da sociedade civil do que ter que arcar com a responsabilidade de desenvolvimento das atividades sozinho e também com

os custos. Logo, “é falso o entendimento de que sempre que se incentiva o Terceiro Setor, o Estado aumenta o déficit público.” (FALCÃO, 2006, p. 164).

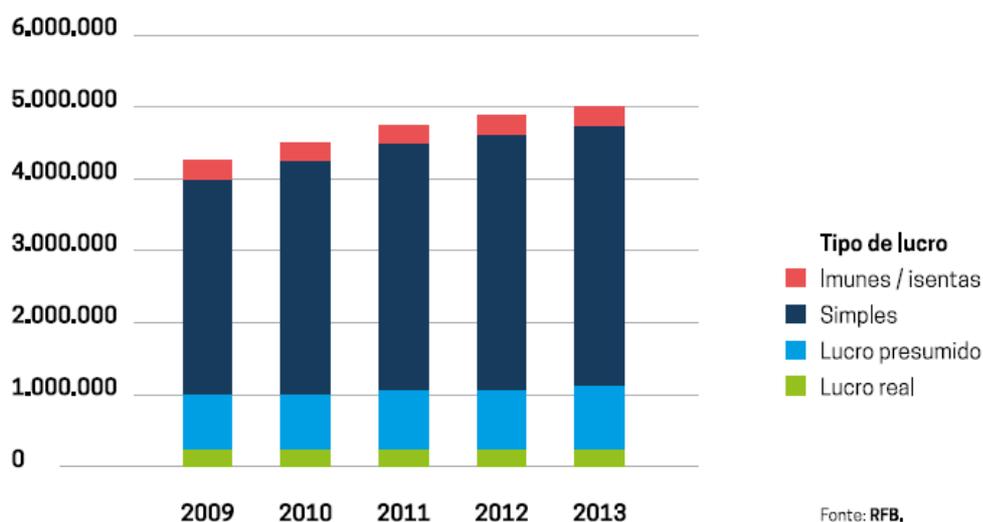
Para Salla, Sanches e Salinas (2019, p. 38) “o arcabouço jurídico que rege atualmente os incentivos fiscais no Brasil é extenso e complexo.” Ademais, prevê limitações diferenciadas para doações de pessoas físicas e jurídicas. Tudo isso contribuiu para o desconhecimento de milhares de pessoas a respeito das modalidades de incentivo existentes. Permite, inclusive, que muitas realizem doações e por desconhecimento da sistemática não desfrutem da dedução devida de seu imposto de renda.

Até a metade da década de 1960 os incentivos fiscais eram os mesmos aplicáveis às doações feitas às organizações da sociedade civil por pessoa física e jurídica. Ao longo da evolução legislativa a sistemática de incentivo fiscal ganhou um grau de complexidade, com alterações no sentido de impor distinções entre as doações de pessoas físicas e jurídicas até que em 1995 foi extinta a possibilidade de dedução da doação por pessoa física, ou seja, limitaram-se os incentivos fiscais apenas as pessoas jurídicas. "Alegou-se que não haveria prejuízo às instituições filantrópicas", ignorando, assim, a relevância das doações incentivadas por pessoas físicas. Pensamento equivocado. Para se ter ideia "para o ano de 2015, o valor estimado desse tipo de doação equivalia a R\$ 5,67 bilhões". (SALLA; SANCHES; SALINAS, 2019, p. 40). A respeito disso, se posiciona a Comissão de Direito do Terceiro Setor da OAB/SP (2007, p. 38):

Um bom exemplo das situações paradoxais que envolvem o Terceiro Setor diz respeito aos incentivos fiscais. Se por um lado a Constituição Federal conferiu a imunidade tributária às entidades assistenciais e beneficentes, por outro lado o Poder Público, desde 1996, retirou dos contribuintes pessoas físicas o direito de deduzir de seu imposto de renda as doações efetuadas diretamente a quaisquer entidades.

Outrossim, os incentivos fiscais que permaneceram em vigência não abrangem o total de pessoas jurídicas existentes, mas apenas aquelas que apuram o imposto de renda pelo lucro real. Considerando que em 2013 havia apenas o equivalente a 3,02% do total de contribuintes pessoas jurídicas optantes pelo lucro real, constata-se que a maioria das empresas não desfruta dos incentivos fiscais (SALLA; SANCHES; SALINAS, 2019, p. 40). No gráfico a seguir é possível obter melhor visualização destes dados:

Gráfico 1 – Quantidade de empresas segundo modalidade de apuração do Imposto de Renda (2009-2013)



Fonte: SALLA; SANCHES; SALINAS, 2019, p. 40.

De acordo com informações retiradas do Jornal Contábil (2019), são obrigadas a adotarem o regime tributário de lucro real as empresas “com **faturamento acima de R\$ 78 milhões por ano** ou que exercem as seguintes atividades financeiras: empresas de factoring; bancos; sociedades de crédito; empresas de seguros privados; corretoras de títulos.”

Antes de 1999 apenas as entidades da sociedade civil com qualificação de utilidade pública, as que atuassem no setor cultural e através dos Fundos para Infância e Adolescência (FIA) podiam ser beneficiárias de doações incentivadas. Contudo, a partir deste ano (1999) o rol de organizações foi ampliado e as com qualificação de OSCIP também passaram a acessar os recursos incentivados.

Diante dessa restrição imposta pela sistemática de incentivo fiscal, é possível perceber a tentativa exacerbada do Estado de controlar as organizações da sociedade civil, principalmente, no que se refere à sustentabilidade. E isso consiste numa afronta à Constituição Federal, a qual claramente priva o poder público de interferir nos institutos da sociedade civil ao consagrar a liberdade de associação e estabelecer, em seu art. 5.º, inciso XVIII que “a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento.” (BRASIL, 1998).

Em 2015, a Lei nº 13.204/2015 extinguiu o título de “utilidade pública federal” e alterou a Lei nº 13.019/2014 para que a modalidade de doação incentivada realizada por pessoas jurídicas às OSCs qualificadas como OSCIP fosse estendida a todas as OSCs, independentemente de qualificação. (SALLA; SANCHES; SALINAS, 2019, p. 43).

Atualmente, qualquer organização da sociedade civil, desde que se enquadre devidamente nas características impostas pela legislação e que desenvolva atividade de interesse público (conforme rol taxativo na legislação) podem beneficiar-se de doação por pessoa jurídica. Quanto às pessoas físicas, a lei prevê incentivos fiscais apenas para aquelas que declaram o IRPF na modalidade completa. Ou seja, descarta grande parte da população com rendimentos de até três salários mínimos, bem como a maioria dos contribuintes que não estão enquadrados em tal modalidade. Em 2015 o número de pessoas que declararam imposto de renda na modalidade completa foi de 11,3 milhões, do total de 27,5 milhões de contribuintes. O que quer dizer que menos da metade dos contribuintes se valeram de incentivo fiscal. (SALLA; SANCHES; SALINAS, 2019, p. 60).

Ademais, para desfrutar da dedução é necessário que a pessoa comprove que a doação foi realizada no ano-calendário anterior ao da declaração. Essa burocracia, claramente, traz dificuldades ao doador que terá que fazer uma projeção futura do valor que pagará de IR para estipular o quanto poderá doar. Para Joaquim Falcão (2006, p. 195) “A política fiscal tem criado e apoiado exigências burocráticas repetidas e desnecessárias para que uma entidade possa gozar dos direitos que a lei lhe assegura.”

Insta salientar que, para o cidadão ter direito à dedução, a doação obrigatoriamente tem que ter sido feita à OSC que atue nas áreas específicas já mencionadas e que desenvolva projetos com a aprovação estatal. Além do mais, há também outra restrição quanto ao limite máximo a ser descontado do IR, que corresponde a 8%.

O regime de incentivos fiscais descrito também está disponível para as doações de pessoas jurídicas às OSCs. No entanto, pessoas jurídicas também podem fazer uso de um incentivo fiscal adicional. Elas ainda podem deduzir da sua base de cálculo – não apenas no desconto do imposto apurado, como no regime explicado anteriormente –, até o limite de 2%, o valor de doações realizadas às OSCs. (SALLA; SANCHES; SALINAS, 2019, p. 51).

Quando o Estado estabelece quem pode e quem não pode receber doações incentivadas e quem é e quem não é incentivado a doar, está comprometendo a sustentabilidade das OSCs. E isso é inconstitucional. Tais restrições existentes na sistemática de incentivo fiscal em nada beneficia o Estado, mas, por outro lado, priva de benefícios uma gama de institutos que desempenham trabalhos fundamentais na sociedade, só porque não estão alinhadas com a agenda governamental momentânea. O Estado não se deu conta ainda de que as atividades desenvolvidas pelas OSCs não se esgotam na complementação de suas responsabilidades.

Em síntese, a sistemática de incentivo fiscal em vigência no Brasil, destinada às doações em prol das OSCs, revela-se bastante restritiva e, por isso, não estimula o desenvolvimento de uma cultura de doação sólida no país. Não apenas o número de doadores que podem usufruir dos incentivos fiscais é, substancialmente, reduzido, mas, também, a quantidade de OSCs beneficiadas com essas doações é baixa se confrontarmos com as 820 mil OSCs existentes no território nacional.

Por derradeiro, atenta-se também para a complexidade do sistema de incentivos e à ausência de mecanismos de transparência e divulgação à população quanto ao uso deste. Tais questões colaboram, ainda mais, com o desincentivo às doações às OSCs, como pode ser observado numa perspectiva comparativa realizada com um país detentor de uma das culturas de doação mais sólidas do mundo: os Estados Unidos da América.

3.3.1.1 PERSPECTIVA COMPARATIVA COM OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

O *World Giving Index* ou Índice de Solidariedade Mundial é uma das principais fontes existentes de medição e entendimento da cultura de doação dos países do mundo. Este índice revela que o nível de riqueza de um país não interfere em sua cultura de doação. Dessa forma, o fato de o Brasil não ser um país rico não é a causa da sua falta de cultura de doação. Até porque, países com um PIB inferior ao do Brasil ocupam posições muito mais privilegiadas no *ranking*, como é o caso de Myanmar, o país mais solidário do mundo seguido pelos Estados Unidos. Vejamos o Ranking dos 20 países mais solidários durante cinco anos consecutivos:

Quadro 4 – *Ranking* dos 20 países mais solidários do mundo durante cinco anos consecutivos

	 CAF World Giving Index 5 year ranking	 CAF World Giving Index 5 year score (%)	 Helping a stranger 5 year average (%)	 Donating money 5 year average (%)	 Volunteering time 5 year average (%)	 CAF World Giving Index 1 year score (%)	 Difference between 1 and 5 year score
Myanmar	1	64	52	90	48	54	-10
United States of America	2	60	75	62	43	58	-2
New Zealand	3	59	65	68	43	58	-1
Australia	4	58	66	69	39	59	1
Ireland	5	56	61	66	40	56	0
Canada	6	56	65	64	39	49	-7
Indonesia	7	55	44	73	47	59	5
United Kingdom	8	54	61	70	31	55	1
Kenya	9	53	72	44	44	54	1
Sri Lanka	10	53	57	54	48	45	-8
Netherlands	11	52	54	68	35	51	-1
United Arab Emirates	12	51	71	60	23	51	0
Malaysia	13	51	58	59	37	n/a	n/a
Bhutan	14	50	53	58	40	n/a	n/a
Malta	15	49	48	73	26	47	-1
Norway	16	48	53	62	31	50	2
Iceland	17	48	49	69	27	48	-1
Singapore	18	46	50	58	29	54	9
Germany	19	45	58	52	26	46	1
Denmark	20	45	55	57	23	46	1

Fonte: World Giving Index 2018, p. 12.

Enquanto isso, o Brasil ocupa a 122ª posição no *ranking*:

Quadro 5 – *Ranking* de solidariedade dos países por ordem alfabética

Country	Region		
		Ranking	Score
Afghanistan	Southern Asia	136	19% ▼
Albania	Southern Europe	108	26%
Algeria	Northern Africa	92	28%
Argentina	South America	94	28%
Armenia	Western Asia	123	23%
Australia	Australia and New Zealand	2	59%
Austria	Western Europe	32	44%
Azerbaijan	Western Asia	139	18%
Bahrain	Western Asia	10	53%
Bangladesh	Southern Asia	74	31% ▲
Belarus	Eastern Europe	121	23%
Belgium	Western Europe	39	41% ▲
Benin	Western Africa	105	26%
Bolivia	South America	86	28% ▼
Bosnia and Herzegovina	Southern Europe	90	28% ▼
Botswana	Southern Africa	97	27%
Brazil	South America	122	23% ▼
Bulgaria	Eastern Europe	126	22% ▲
Burkina Faso	Western Africa	82	29%
Cambodia	South Eastern Asia	140	18%
Cameroon	Middle Africa	63	34%

Fonte: World Giving Index 2018, p. 30.

Com uma das mais consolidadas culturas de doação do mundo, os Estados Unidos da América ocupou entre a 2.^o e a 4.^a posição do *ranking* durante cinco anos consecutivos. O estudo “*Giving USA*” realizado em 2017 revela que as doações de pessoas físicas neste país corresponderam a 70% das doações realizadas, totalizando um valor de US\$ 287,01 bilhões. Enquanto que as doações de pessoas jurídicas corresponderam somente a 5%, totalizando um valor de US\$ 20,5 bilhões (SALLA; SANCHES; SALINAS, 2019, p. 83).

Coincidentemente, os incentivos fiscais para doações de pessoas físicas nos Estados Unidos, consiste na dedução da renda tributável do contribuinte de 20% a 50%, dependendo da instituição beneficiária. Bem diferente do que ocorre no Brasil, em que a dedução no IRPF não pode ultrapassar 8%. Nos Estado Unidos, além da doação em dinheiro, também é possível deduzir da renda tributável, doações de bens como roupas, utensílios domésticos e eletrônicos (SALLA; SANCHES; SALINAS, 2019, p. 86). Além do mais, Szazi e Paes (2011) informam que qualquer

valor excedendo o limite máximo estipulado pode ser carregado para dedução nos cinco anos subsequentes. Isso se aplica tanto para pessoa física quanto para pessoa jurídica. No Brasil essa prática não é permitida.

Podem se valer do incentivo fiscal apenas os contribuintes individuais que optem pela sistemática de declaração “itemizada” (itemized), que é similar ao modelo completo de declaração de IRPF no Brasil. De acordo com estimativas do Tax Policy Center, para 2017, embora apenas 26% dos contribuintes utilizem a declaração itemizada, 82% do total de doações destinadas às OSCs é realizada por tais contribuintes, o que representa US\$ 239 bilhões. (SALLA; SANCHES; SALINAS, 2019, p. 87).

Com relação às pessoas jurídicas, é permitido a dedução de doações feitas às entidades da sociedade civil qualificadas até o limite de 10% da renda tributável. Percebe-se que no panorama de incentivos nos Estados Unidos, os limites de dedução são maiores, portanto mais atrativos para as pessoas físicas. Há, ainda, outros dois pontos que diferenciam a sistemática de incentivo fiscal do Brasil e dos Estados Unidos e que causam grande impacto. O primeiro ponto refere-se ao fato de que o uso do recurso incentivado pela entidade beneficiária, nos Estados Unidos, é livre, podendo, assim, dispor como quiser. O segundo ponto diz respeito à clareza das informações que são passadas à população americana quanto ao uso dos incentivos em vigência.

A autoridade tributária apresenta informações de maneira clara, acessível e detalhada, direcionadas tanto para o beneficiário quanto para o doador. São disponibilizados vídeos institucionais para levar ao conhecimento do contribuinte a existência do incentivo e instruí-lo quanto às formas de utilização. Além disso, a autoridade tributária também oferece ferramenta de busca de fácil acesso, que auxilia o contribuinte a buscar potenciais OSCs beneficiárias. (SALLA; SANCHES; SALINAS, 2019, p. 88).

Diferentemente do que ocorre no Brasil, nos Estados Unidos “a complexidade das sistemáticas não se torna um entrave à sua utilização, pois é acompanhada de uma política de produção de informações públicas sobre as regras vigentes.” (SALLA; SANCHES; SALINAS, 2019, p. 96). Isso impacta favoravelmente o engajamento e aumenta a confiança dos doadores. Szazi e Paes (2011), compartilham da mesma opinião ao dizerem que “a legislação norte-americana encoraja a doação a entidades sem fins lucrativos sendo indivíduos e empresas elegíveis para significativos incentivos fiscais”.

De acordo com o *Giving USA*, em sua edição mais recente, publicada em 2019, os americanos doaram um valor estimado em 427,71 bilhões de dólares para as organizações da sociedade civil em 2018 (Giving USA, 2019). Diante dos fatos, pode-se dizer que os Estados Unidos da América faz jus à posição ocupada no *ranking* como o segundo país mais solidário do mundo. Uma vez que a doação representa a maior fonte de recursos para as entidades da sociedade civil americana.

Tendo em vista o panorama comparativo realizado entre o Brasil e os Estados Unidos, não é razoável levar em consideração para explicar as posições ocupadas do *ranking* de solidariedade, apenas a questão da diferença cultural e social entre os países. É justo reconhecer que a sistemática de incentivo fiscal abrangente, clara e informativa é um fator de peso que influencia a consolidada cultura de doação existente nos Estados Unidos. Da mesma forma, há que se reconhecer que a sistemática de incentivo fiscal em vigência no Brasil, restritiva, burocrática e incoerente não é capaz de estimular o desenvolvimento de uma cultura de doação sólida no país. E isso compromete a sustentabilidade das OSCs.

A Constituição Federal de 1988 preza pelo progresso da humanidade e, neste caso, entender que uma política, dinâmica ou até mesmo um sistema de incentivos fiscais que está contribuindo para efetivos e satisfatórios resultados em um país pode ser utilizado como uma referência positiva para outro representa um verídico sistema de apoio, de cooperação.

3.3.2 A FALTA DE CAPACITAÇÃO DOS GESTORES

Assim como a falta de recursos financeiros afeta a sustentabilidade das OSCs, a falta de capacitação para a gestão destes institutos também é causa emergente que reflete diretamente na sustentabilidade. Albuquerque (2006, p. 57) explica a relevância de uma boa gestão para a sustentabilidade das OSCs:

A gestão de organizações do terceiro setor é um ponto estratégico para o seu bom funcionamento e para o cumprimento de sua missão e de seus objetivos. Tal como em uma empresa ou um governo, também as organizações do terceiro setor têm de ser muito bem geridas do ponto de vista de recursos humanos, financeiros, e materiais para que sejam capazes de desenvolver seus projetos e programas, estabelecer parcerias e conseguir sustentabilidade.

Gerenciar significa planejar, organizar e dirigir as atividades e os recursos financeiros e humanos de modo a alcançar os resultados pretendidos com maior satisfação possível. As funções gerenciais compreendem o estabelecimento de programas, políticas e estratégias para alcançar o objetivo; a organização do pessoal e dos recursos necessários para um bom desenvolvimento dos projetos; o preenchimento de vagas que engloba selecionar, treinar e orientar os membros da organização; o direcionamento da equipe para a consecução das metas preestabelecidas; e o controle que está relacionado a medir o desempenho planejado e assegurar que seja atingido. Tudo isso deve ser conduzido com facilidade de comunicação e liderança, capacidade de análise dos contextos interno e externo, habilidade de estimulação de equipe, capacidade de tornar a gestão transparente, senso de organização administrativa etc (ALBUQUERQUE, 2006, p. 75-76).

A partir da compreensão dos aspectos relativos ao alcance da sustentabilidade, algumas especificidades da gestão das organizações do terceiro setor são evidenciadas, considerando o seu ambiente complexo e os conflitos e/ou dilemas surgidos nas práticas gerenciais em busca da sustentabilidade organizacional. Uma delas refere-se à necessidade de profissionalização dos indivíduos que atuam nas organizações do terceiro setor, apontada por diversos autores (DRUCKER, 1995; KLIKSBURG, 1997; SALAMON, 1997; BERMAN, 1998; HUDSON, 1999; TENÓRIO, 2003), levando em consideração a complexidade, o crescimento do Setor e a busca pela sustentabilidade organizacional. (MELLO; JÚNIOR, 2008, p. 3).

A gestão ineficiente gera fragilidade das OSCs afetando, assim, a sua sustentabilidade. O aperfeiçoamento da gestão com profissionais devidamente qualificados e preparados organiza e fortalece o desenvolvimento das atividades, permite superar as adversidades do meio e potencializar os resultados. Gestores capacitados são imprescindíveis para o bom uso do dinheiro arrecadado, seja por meio de doações ou de parcerias com o poder público. Embora exista distinção substancial entre o Primeiro, Segundo e Terceiro Setores, uma coisa é certa, ambos precisam de uma eficiente e capacitada gestão, caso contrário não subsistem.

4 SOLUÇÕES ATRAVÉS DO DIREITO

É preciso expandir o panorama limitado e, de certa forma preconceituoso, de mera fonte assistencialista que se atribui à sociedade civil organizada. No decorrer da pesquisa, de forma reiterada, referiu-se ao Terceiro Setor como um ator social que luta pelo desenvolvimento do país, assim como é o Estado e também o mercado, mas que enfrenta dilemas que só podem ser solucionados através do direito.

Nas palavras de Andréa Wolffenbüttel (2019, p. 91):

Uma sociedade civil forte pressupõe uma vasta gama de organizações que representem anseios, necessidades, temores e problemas da população; que consigam ser porta-vozes da sociedade junto ao governo e à iniciativa privada; e que trabalhem, de forma independente, na defesa dos direitos individuais e coletivos e na busca de soluções para a promoção do bem comum. Para ter realmente voz na mesa de negociações junto aos demais tomadores de decisão, essas organizações, comumente conhecidas pela sigla ONG (organização não governamental), precisam de independência financeira, operacional e ideológica, que lhes permitam fazer propostas, exigir garantias e recusar condições sem temer por sua própria sobrevivência.

“Portanto, a figura do doador tem um papel relevante no cenário de uma sociedade saudável, plural e democrática, mas não se sabe, ao certo, se os indivíduos, de um modo geral, têm consciência dessa responsabilidade.” (FALCÃO, 2006, p. 204). Por isso, se faz imprescindível a tarefa dos juristas, responsáveis maiores pela institucionalização das relações sociais em forma de direitos e deveres. É preciso, pois, inovar, inovar, e até de olhos fechados. Será tarefa árdua. Deverá enfrentar resistências de todos os tipos.

“O papel do Direito é ser instrumento de transformação social para o resgate de direitos ainda não realizados.” (CRUZ, 2009, p. 13). Isso porque, segundo Habermas (1997, p. 181):

Os paradigmas do direito permitem diagnosticar a situação e servem de guia para a ação. Eles iluminaram o horizonte de determinada sociedade, tendo em vista a realização do sistema de direitos. Nesta medida, sua função primordial consiste em abrir portas para o mundo.

Um debate público de qualidade requer dados consistentes para apoiar narrativas mais realistas sobre os papéis das OSCs no país, que suplantem imagens difundidas em análises parciais ou preconceitos pouco fundamentados (IPEA, 2018,

p. 9). Vale dizer que as propostas que aqui serão apresentadas não têm a pretensão de trazer conclusões definitivas sobre o assunto, mas apenas contribuir para a ampliação do debate sobre os dilemas e potencialidades das OSCs no Brasil, levando em consideração o aprimoramento da regulação do sistema de incentivos fiscais em vigência no país e da Lei do MROSC.

4.1 A FUNÇÃO SOCIAL DO DIREITO

Pode-se dizer que o Direito é uma das áreas “mais influentes no tratamento da regulação social, tendo em vista que é a área do conhecimento que visa refletir e acompanhar os fatos históricos, sociais, econômicos, antropológicos etc., na tentativa de melhorar a funcionalidade da sociedade.” (CHAHAIRA; SILVA, 2017, p. 184). De acordo com Cleber Otero e Nilson Silva (2016, p. 3) dentre as funções do Direito, se destaca a sua influência:

O direito influencia a sociedade como um instrumento de controle social, reconhecido pela comunidade: por conter normas imperativo-autorizantes, isto é, que impõem deveres aos seus destinatários, autorizando aplicação da sanção em caso de sua violação; por garantir a manutenção da ordem social existente; por ser o principal agente da mudança social, pois o legislador, ao elaborar a lei, o administrador e o juiz ao aplicá-la, o advogado e o assessor jurídico ao orientarem empreendimentos, contratos etc. estão contribuindo para a modificação da realidade social.

Quando qualquer assunto é legalizado, ou seja, passa a ser previsto em lei, parte-se da premissa de que foi amplamente discutido, aceito como viável e útil para sociedade, caso contrário não seria legitimado. Quando se amplia o conhecimento sobre determinado assunto implementando regras e limites sobre ele, acaba gerando uma segurança jurídica e social. E isso aumenta a sua visibilidade e, conseqüentemente, a sua credibilidade perante à população. Por isso, há necessidade e exigências de regulamentação jurídica de acordo com o tempo atual. Ademais, é imprescindível que a normativa seja clara e coerente para que todos possam compreendê-la e não apenas os operadores da área.

Nesse sentido, Chahaira (2018, p. 208) diz que “A função do Direito, além de normatizar as relações humanas, visa, também, o estabelecimento da ordem social, do desenvolvimento do país e do Estado Democrático de Direito”. Falcão (2006, p. 191), por sua vez, salienta que são justamente as entidades do Terceiro Setor que

hoje canalizam a representação da cidadania e moldam a sociedade civil organizada. São elas os principais agentes da democracia participativa. Dessa forma, “não se pode dissociar, em nosso país, o crescimento do Terceiro Setor da consolidação da democracia”. (FALCÃO, 2006, p. 118).

Quando o MROSC passou a abranger todas as entidades da sociedade civil, além das OS e OSCIP, e, também, quando ampliou para todas as OSCs a possibilidade de firmar parcerias com poder público, consolidou uma impressão mais positiva do Terceiro Setor. Foi como se a nova lei falasse para a sociedade que todas as OSCs são capazes de desenvolver trabalho idôneo e confiável; todas são passíveis de receber fomento, não apenas as qualificadas como OS e OSCIP. Com a importância que, pouco a pouco, vem sendo reconhecida ao Terceiro Setor, nos últimos anos, somada a sua representatividade que só vem aumentando, a credibilidade do setor aumentou ao ponto que foi sendo desmistificado o negativismo que o cercava.

Sobre este ponto, Chahaira, (2018, p. 208) comenta:

Sobre os aspectos negativos que recaíram sobre esse instituto, somos conscientes que muitas situações saíram do controle, principalmente pela ineficiência do controle por parte do Estado e da sociedade. A isso se deve, porque a sociedade brasileira ainda é imatura em alguns aspectos, principalmente no que tange à própria organização nos rumos econômicos do país. As incidências de fatos negativos como: desvios de recursos públicos, desvios de função, improbidade administrativa, dentre outros, ocasionaram por longo tempo o descrédito nesse instituto.

Gomes e Santinho (2012, p. 67) também discutem sobre essa nuvem de desconfiança que pairou sobre às organizações da sociedade civil:

Em tempos em que pululam na grande mídia denúncias de mau uso de recursos públicos – e na grande maioria dos casos apontados figuram como agentes do ilícito entidades sem fins lucrativos – torna-se importante frisar que tais episódios são a patologia e como tal devem ser encarados, não podendo servir de base para juízos açodados em relação a uma enorme categoria de entidades que cumprem relevante papel social, e o fazem de forma lícita e transparente.

Novas normativas são fundamentais para o regulamento do Terceiro Setor, de modo a amenizar as ocorrências negativas e aperfeiçoar a sua atuação, principalmente no que tange à concretização de direitos (CHAHAIRA, 2018, p. 208-209). Quando se amplia a sistemática de incentivo fiscal, por exemplo, é como se estivesse chamando a sociedade a cooperar, porque é seguro, é confiável. Do

contrário, quando se restringi, passa a impressão de que o setor não está preparado para receber e gerir de maneira autônoma os recursos doados. Nessa mesma linha de raciocínio, Falcão (2006, p. 138) diz que “elaborar uma lei é, pois, fazer uma série de escolhas que se tornarão obrigatórias para a conduta futura dos cidadãos. Por isto se diz que a lei é um “dever ser”. Prescreve como os cidadãos deverão se comportar.”

Para Carvalho (2011, p. 36) a função social do direito é:

[...] o fim comum que a norma jurídica deve atender dentro de um ambiente que viabilize a paz social. O direito sempre teve uma função social. A norma jurídica é criada para reger relações jurídicas, e nisso, a disciplina da norma deve alcançar o fim para o qual foi criada. Se ela não atinge o seu desiderato, não há como disciplinar as relações jurídicas, e, portanto, não cumpre sua função, seu objeto.

Diante disso, é possível compreender que não haveria legitimidade da função desempenhada pelo Terceiro Setor “sem que lhes houvesse a concessão social do Direito e da Sociedade, os quais lhes fornecem as bases jurídicas e de valor para sua manutenção, no interior do Estado Democrático de Direito.” Por meio da função social do direito atribuiu-se às OSCs o direito e a função de atender os diversos seguimentos sociais, “haja vista que por meio do direito se cumpre a regulamentação que viabiliza colocar em prática os objetivos do Terceiro Setor de modo condizente à realidade onde se insere”. (CHAHAIRA; SILVA, 2017, p. 187). O papel social do Direito foi e é imprescindível para o crescimento da participação popular através da sociedade civil organizada.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 se confirma a necessidade de uma relação de parceria entre o Estado e a sociedade civil na organização e desenvolvimento social do país. Através da lei, legitimou-se e consagrou-se a sociedade civil organizada como propulsora dos direitos fundamentais e integrante na luta contra as injustiças sociais. A lei estimulou a sociedade a enxergar a figura do Terceiro Setor e suas ações com confiança e credibilidade. E isso aumentou, exponencialmente, a representatividade deste setor nos diversos seguimentos em que atua.

Para Pierre Bourdieu o Estado é detentor de um poder persuasivo que ele atribui a denominação de poder simbólico. Tal poder é exercido por diversos meios, dentre os quais se incluem as normas jurídicas. De acordo com o sociólogo, “O direito, como campo regulador da sociedade, tem o poder de constituir a própria

sociedade e seus campos de atuação”. (CARLOMAGNO, 2011, p. 247). O poder simbólico exercido através das normas tem “o poder de constituir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou de transformar a visão do mundo e, deste modo, a ação sobre o mundo.” (BOURDIEU, 1989, p. 14).

É importante destacar que embora o poder simbólico não seja tratado por Bourdieu como algo persuasivo positivo para o meio social, a sua reflexão sobre o direito e o poder influenciador que este exerce na sociedade se fez imperioso para a conclusão do raciocínio construído neste tópico.

4.2 POR UMA AMPLIAÇÃO DO SISTEMA DE INCENTIVOS FISCAIS

A análise feita no tópico 3.3.1 deste trabalho revelou que, ao mesmo tempo que as doações individuais consistem numa fonte indispensável para a sustentabilidade das OSCs, a sistemática de incentivo fiscal em vigência no Brasil por ser complexa, restritiva e burocrática não estimula o desenvolvimento de uma cultura de doação no país, capaz de potencializar a sustentabilidades das OSCs. Neste sentido, assevera Salla, Sanches e Salinas (2019, p. 100):

O regime de incentivos fiscais às doações de pessoas físicas, apesar de sua eficácia limitada, prioriza programas e políticas estatais importantes. São vistos como conquistas dos grupos sociais que atuam nas áreas por eles contempladas, de modo que garantir sua efetividade figura como o principal desafio para esses grupos. Pequenas alterações nos incentivos, capazes de facilitar sua compreensão e mesmo seu uso, podem surtir efeitos positivos e têm o potencial de alavancar mais recursos e engajar um número maior de doadores.

O *World Giving Index* revela que países muito menores e com um PIB inferior ao do Brasil possuem uma cultura de doação consolidada. Portanto, a situação econômica, definitivamente, não é requisito que influencia na cultura de doação. Para a realização de um panorama comparativo, optou-se pelos Estados Unidos, um país extenso e populoso, que ocupou entre a 2.^a e 4.^a posição de país mais solidário do mundo por cinco anos seguidos e que, por coincidência ou não, possui uma sistemática de incentivo fiscal ampla, clara e informativa.

Para mudar a realidade do panorama brasileiro de modo a estimular o desenvolvimento de uma cultura de doação sólida, o primeiro passo de um planejamento seria a expansão dos incentivos fiscais para outras áreas de atuação

das OSCs, além da cultura e esporte, assistência à infância e à adolescência, idoso, deficientes e atenção oncológica. Levando em consideração que todos os contribuintes do IR na modalidade completa são potenciais doadores, tal expansão dos incentivos para OSCs que atuam em outros setores em nada prejudicaria as OSCs que atuam nos programas já incentivados.

O segundo passo seria no sentido de expandir o número potencial de doadores pessoas físicas. Isso se daria através de uma segunda modificação no sistema de incentivos fiscais, direcionada à ampliar os incentivos para todas as pessoas físicas declarantes de IR, sejam elas optantes pela modalidade completa sejam pela modalidade simplificada.

Quanto às pessoas jurídicas, no sistema vigente, somente se valem de incentivos as que são tributadas pelo regime de lucro real. Conforme os dados apresentados, a minoria existente das empresas é tributada por esse regime. Isso quer dizer, que a grande maioria das empresas no Brasil não é incentivada a doar para as OSCs, o que descarta milhões de potenciais doadores. Nesse sentido, propõe-se a ampliação dos incentivos fiscais à todas as pessoas jurídicas, englobando as que são tributadas pelo simples e também pelo regime de lucro presumido.

Para o desenvolvimento de uma cultura de doação sólida, precisamos de uma legislação fiscal que incentive o contribuinte a doar, que seja capaz de atender aos interesses do Terceiro Setor, “sem o qual não praticaremos nem a democracia participativa, nem a democracia concomitante prevista constitucionalmente.” (FALCÃO, 2006, p. 204). É fundamental que, de um vez por todas, o Estado reconheça a crescente importância econômica, política e social das OSCs e, numa relação de cooperação, atue, favoravelmente, no sentido de promover a sustentabilidade econômica das OSCs através da ampliação da sistemática de incentivo fiscal.

As recomendações aqui propostas visam justamente estimular a participação popular para o fortalecimento de uma sociedade civil pluralista e, conseqüentemente, para o desenvolvimento e fortalecimento do próprio Estado Democrático de Direito.

4.3 POR UMA CAPACITAÇÃO OBRIGATÓRIA E ABRANGENTE DOS GESTORES

Com a finalidade de oferecer melhores garantias ao Terceiro Setor a Lei n.º 13.019/2014 (MROSC) alterada pela Lei n.º 13.204/2015 prevê como uma das diretrizes fundamentais do regime jurídico de parceria entre as OSCs e o poder público a capacitação. Estabelece o artigo 6.º, inciso I:

Art. 6º São diretrizes fundamentais do regime jurídico de parceria: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - a promoção, o fortalecimento institucional, a capacitação e o incentivo à organização da sociedade civil para a cooperação com o poder público;

A respectiva lei reservou a seção II intitulada “Da Capacitação de Gestores, Conselheiros e Sociedade Civil Organizada” para expressar que a União em coordenação com os Estados, Distrito Federal, Municípios e OSC poderá instituir programas de capacitação tanto para os agentes públicos quanto para os representantes das OSCs que firmarem parcerias com o poder público. Nota-se, novamente, a tentativa do Estado de controlar as organizações da sociedade civil.

Conforme já enfatizado, os dilemas que mais afetam a sustentabilidade das OSCs são: a falta de recursos financeiros e falta de capacitação dos gestores. Percebe-se que o Estado apresentou soluções para os dois problemas. No que se refere ao primeiro, introduziu incentivos fiscais para apoiar as doações. Quanto ao segundo, definiu, através da Lei n.º 13.204/2015, a possibilidade de instituição de programas de capacitação para gestores. Entretanto, tais soluções foram estabelecidas na medida de sua conveniência. Em ambos os casos, encontrou um meio de controlar os resultados das soluções ora apresentadas.

O Estado não hesitou em restringir a sistemática de incentivo fiscal para estabelecer quem é incentivado a doar, quais OSCs podem receber as doações e como podem usufruir do dinheiro. Na Lei n.º 13.204/2015 também colocou em pauta uma restrição ao delimitar que somente os representantes de OSCs parceiras do poder público podem usufruir dos programas públicos de capacitação disponibilizados.

Ademais, o parágrafo único do art. 7.º da mesma lei em comento, estabelece que “A participação nos programas previstos no **caput** não constituirá condição para o exercício de função envolvida na materialização das parcerias disciplinadas nesta Lei.” (BRASIL, 2015). Em outras palavras a lei não trata como requisito obrigatório para as parcerias entre OSC e Estado a participação em programa de capacitação.

Reitera-se que a falta de capacitação é um dos problemas que mais afeta a sustentabilidade das OSCs, a Lei do MROSC tratou do problema, mas não apresentou solução concreta apta a solucioná-lo, visto que a participação em programas de capacitação destina-se apenas as organizações que firmam parcerias com o Estado, o que descarta todas as demais em atividade. E mais, não trata a participação nestes programas como requisito obrigatório para as parcerias. O que faz dessa tratativa nada mais do que uma letra morta de lei.

Dessa forma, para o fortalecimento da sustentabilidade das OSCs por meio da capacitação dos gestores, primeiramente, é fundamenta que haja a alteração do parágrafo único do artigo 7.º da Lei n.º 13.204/2015, no sentido de tornar a participação em programas de capacitação condição obrigatória para o estabelecimento de parcerias com o Estado.

Consecutivamente, para que a prática seja efetivada se faz imprescindível a implantação de medidas que promovam a capacitação dos gestores das OSCs. Diante da necessária atuação conjunta dos setores para o desenvolvimento do Estado democrático, tais medidas devem ser instituídas por políticas públicas estatais direcionadas não apenas às OSCs que desenvolvam projetos pré-aprovados pelo governo, mas à todas as organizações da sociedade civil, existentes no Brasil.

A questão da falta de capacitação é algo que pode afetar a sustentabilidade de qualquer OSC e não apenas das que possuem parcerias com o Estado. Deve se considerar que todas as organizações da sociedade civil têm como finalidade questões públicas relacionadas à consagração de direitos fundamentais e, conseqüentemente, o bem comum. Portanto, todas as OSCs, independentemente de parceria com o Estado, são detentoras do mesmo grau de importância.

Nesse sentido, Albuquerque (2006, p. 137) diz que:

As organizações do terceiro setor devem preparar-se e estar capacitadas para atender às necessidades e demandas futuras e crescentes que a sociedade lhes fará. A adoção e utilização de uma melhor gestão [...] em muito melhorarão o trabalho a ser desenvolvido, além de permitir maior amplitude de atuação, o que terá reflexos na credibilidade dessas organizações.

Para Carla Bertucci Barbieri (2011, p. 162), apesar dos avanços das leis que disciplinam, fomentam e controlam a atuação das entidades do Terceiro Setor são ainda incipientes no Brasil. Há muito que ser percorrido para um aperfeiçoamento

das legislações para que estejam à altura da representatividade atingida pelo Terceiro Setor na contemporaneidade. De acordo com a autora (2011, p. 133) “A realidade brasileira e mundial mostram que o Estado é tão necessário quanto insuficiente. Este sozinho não basta.”

O desenvolvimento social e democrático “somente será alcançado com a ação equilibrada de todos os atores envolvidos.” (BARBIERI, 2011, p. 176). É inegável a importância das atividades políticas, econômicas e sociais para o desenvolvimento nacional. Entretanto, tais atividades mostram melhores resultados quando trabalham em comunhão. O compartilhamento de responsabilidades estimula o ativismo e fortalece a democracia. Dessa forma, a atuação do Estado em cooperação com a sociedade civil, no que se refere ao fortalecimento da sustentabilidade e da capacitação dos gestores das OSC, é o caminho correto para o desenvolvimento social, de modo a superar essa herança pesada de injustiça e exclusão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É preciso, constantemente, revisar e repensar as visões do mundo, desarmado de certezas já enumeradas, de ideologias. É preciso superar a zona de conforto e questionar tudo o que foi dito e ensinado até aqui, na escola, na academia e nas demais instituições por figuras majestosas que acreditam estar situadas num cenário de normalidade. Exclusão social, formas de discriminação e de opressão não correspondem à “realidade normal”. Ao menos não deveriam corresponder.

Trata-se, neste caso, de ampliar a visão sobre o problema da exclusão social que, definitivamente, não deve ser considerado como um cenário de normalidade, pois não faz parte da genética social. Trata-se, também, de ratificar o papel, dar ênfase e amparar, irrestritamente, quem está na linha de frente na luta contra as injustiças sociais fabricadas.

A presente dissertação abordou a importância da sociedade civil organizada, na contemporaneidade, para o processo de desconstrução da exclusão social e sua atuação na consecução dos direitos fundamentais basilares em prol de uma sociedade mais livre, justa e solidária. A pesquisa buscou identificar e apresentar os principais dilemas que comprometem a sustentabilidade das OSCs, que se traduzem em obstáculos na consecução de resultados mais satisfatórios de suas ações.

Apresentou-se uma nova concepção de exclusão social, de modo a superar a ideia deste problema como uma característica inexorável da sociedade e trata-lo como um construído histórico, agravado pelo processo de globalização. Vale ressaltar que este trabalho não teve o propósito de depreciar este fenômeno e nem os seus derivados como o sistema capitalista, por exemplo, mas sim ampliar a visão sobre a exclusão social no sentido de atribuir a esta, caráter de processo passível de ser alterado.

Pôde-se perceber que a globalização reflete de diferentes formas na sociedade. Para uma parte da população se mostra favorável, mas para outra atua como um instrumento de deslegitimação. Enquanto propicia uma acelerada e magnífica revolução científica e tecnológica, também gera uma dominação cada vez mais sofisticada e efetiva, levando a uma maior vulnerabilidade e exclusão amplos segmentos da população mundial.

Da análise da teoria sociológica de Joaquín Herrera Flores pôde-se compreender a exclusão social como um construído histórico e que a incumbência

desta desconstrução é do Estado, vez que deriva da própria obrigação ou atividade de que está encarregado e, também, da sociedade, na função de desempenhar uma democracia participativa ativa e apta a construir um novo e melhor paradigma social. Logo, concluiu-se que estes atores sociais devem executar suas ações em uma relação de independência e harmonia, ou seja, de cooperação.

É muito comum atribuir a responsabilidade da desconstrução do cenário social desfavorável à maioria da população, unicamente ao Estado. Entretanto, tendo em vista a perspectiva apresentada no segundo capítulo deste trabalho, referente aos modelos de Estado adotados no decorrer da história, verificou-se uma incessante ineficiência do Estado em atender e amparar de forma plena todos os setores da sociedade. O próprio Estado admite sua incapacidade quando da implantação do Estado Mínimo, fruto da reforma gerencial do aparelho estatal. Através do ato de “publicização” transformou serviços fundamentais em não exclusivos e transferiu para a sociedade civil organizada a incumbência de desempenhá-los.

Com o recebimento da responsabilidade de amparar diversos seguimentos sociais, o Terceiro Setor passou a se posicionar na linha de frente na luta contra as injustiças sociais. A partir de então, a sociedade civil organizada ganhou maior reconhecimento e confiabilidade social e passou a ser enxergada, pelos cidadãos, como um agente propulsor do desenvolvimento social imprescindível para o Estado Democrático de Direito, assim como o Estado e o mercado.

Ademais, revelou-se que a democracia é o cenário propício para a existência do Terceiro Setor. Uma vez que não há como pensar na atuação das OSCs em assuntos de ordem pública em regimes autocráticos, ditatoriais e totalitários, por exemplo. A sociedade civil organizada sem a democracia, perde a identidade, perde a razão de ser. E a recíproca é verdadeira. Todavia, revelou-se, também, que apenas a democracia representativa não é capaz de efetivar a cidadania e promover o Estado Democrático de Direito. Para tanto, é necessário o exercício, concomitante, das democracias, direta, representativa e participativa, como bem adotou a Constituição Federal de 1988.

A sociedade civil organizada ocupou o seu espaço, fez muito além do que o esperado pelo Estado e, hoje, desempenha suas atividades com presteza e o propósito de resgatar a humanização num cenário de egoísmo e ganância. Por isso, merece e deve ser reconhecida como um ator social autônomo que luta em prol do

desenvolvimento do país. Contudo, a pesquisa aponta que a visão do Estado em relação ao Terceiro Setor continua sendo de instrumento de terceirização de suas responsabilidades não exclusivas. E embora a Constituição Federal claramente prive o poder público de interferir no funcionamento dos institutos da sociedade civil, ainda, é escancarada a intenção estatal de controlar as OSCs, principalmente, no que se refere à sustentabilidade.

Outrossim, verificou-se, através das informações expostas, que as principais fontes de recurso das OSCs são, basicamente, os repasses feitos pelo governo, decorrentes de parcerias, e as doações voluntárias de pessoas físicas e jurídicas. De acordo com pesquisas realizadas por órgãos idôneos apenas 2,7% das organizações da sociedade civil receberam recursos federais entre 2010 e 2018. Diante desse decrescente repasse de recursos públicos às OSCs, o ato de aumentar a possibilidade de parcerias com o Estado estabelecido através do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, claramente, não solucionou a questão da sustentabilidade das OSCs. Nesse cenário, a segunda fonte de recursos das OSCs, qual seja, as doações provenientes de pessoas físicas e jurídicas ganham atenção acentuada.

Esta pesquisa investigou como um dilema das OSCs a falta de incentivo fiscal para estimular a cultura da doação de pessoas físicas e jurídicas no Brasil. Através da análise concluiu-se que a sistemática de incentivo fiscal em vigência no Brasil, em síntese, revela-se não informativa, burocrática e muito restrita. Não apenas o número de doadores que podem usufruir dos incentivos fiscais é limitado, mas, também, a quantidade de OSCs beneficiadas com essas doações é baixa se confrontarmos com as 820 mil OSCs existentes no território nacional.

Em primeiro lugar, apenas as OSCs que desenvolvem suas atividades no âmbito das temáticas: cultura, assistência social a criança, adolescente e idoso, saúde, esporte, pessoas deficientes e atenção oncológica, podem usufruir de doação individual incentivada. Em segundo lugar, há restrição no uso desses recursos, uma vez que só podem ser utilizados na consecução de atividades ou projetos previamente aprovados pelo poder público. Constatou-se, assim, que as doações amparadas pelo sistema de incentivos vigente no Brasil servem basicamente como um tipo de financiamento dos projetos do Estado e não como instrumento indutor do fortalecimento das organizações da sociedade civil.

A sistemática prevê, ainda, limitações diferenciadas para doações de pessoas físicas e jurídicas, o que, por si só, já dificulta o conhecimento de milhares de pessoas sobre as modalidades de incentivos existentes. São incentivadas a doar apenas as pessoas físicas declarantes de IRPF na modalidade completa. Os dados analisados revelaram que em 2015 o número de pessoas que declararam imposto de renda nesta modalidade foi de 11,3 milhões, do total de 27,5 milhões de contribuintes. Isso quer dizer que menos da metade dos contribuintes se valeram de incentivo fiscal. Ademais, para desfrutar da dedução é necessário que o contribuinte comprove que a doação foi realizada no ano-calendário anterior ao da declaração, o que corresponde a mais uma burocracia desnecessária que só desestimula as doações solidárias.

Em que pese às pessoas jurídicas, podem se valer de incentivos apenas aquelas que apuram seu imposto de renda pelo lucro real. Os dados revelaram que em 2013 havia apenas o equivalente a 3,02% do total de contribuintes pessoas jurídicas optantes pelo lucro real. Isso quer dizer que a maioria das empresas não desfruta dos incentivos fiscais. Atenta-se, também, para a complexidade do sistema de incentivos em vigência e à ausência de mecanismos de transparência e informação à população quanto ao seu uso.

De acordo com o *World Giving Index*, uma das principais fontes existentes de medição e entendimento da cultura de doação dos países, o Brasil ocupa a 122.^a posição do *ranking* dos países solidários, o que faz dele detentor de uma das culturas de doação mais fracas que existe. Em contrapartida, tem-se os Estados Unidos da América, considerado o segundo país mais solidário do mundo, ocupando entre a 2.^a e 4.^a posição no *ranking* durante cinco anos consecutivos. Considerando que o nível de desenvolvimento econômico não é requisito que influencia uma cultura de doação forte e que os Estados Unidos e o Brasil compõem a lista dos cinco maiores países em extensão territorial do mundo, elaborou-se um panorama comparativo entre os sistemas de incentivo fiscal do Brasil e dos Estados Unidos.

Constatou-se, através da análise, que os Estados Unidos possui uma sistemática de incentivo fiscal abrangente, clara e informativa. É razoável e justo reconhecer que esta realidade é um fator de peso que influencia na consolidada cultura de doação existente no país. Da mesma forma, há que se reconhecer que a sistemática de incentivo fiscal em vigência no Brasil, restritiva, burocrática e

incoerente, não é capaz de estimular o desenvolvimento de uma cultura de doação sólida no país, e isso compromete a sustentabilidade das OSCs.

A sociedade civil organizada tem como fundamentos a solidariedade, a filantropia e a doação. É imprescindível, portanto, que todos os aspectos ligados a estes fundamentos sejam fortalecidos. Através do panorama comparativo realizado com os Estados Unidos da América, foi possível constatar que um dos principais entraves às doações no Brasil está na falta de estímulo para o desenvolvimento de uma cultura sólida de doação no país. Dessa forma, é fundamental adequar a sistemática de incentivo fiscal para estimular uma das principais fontes de sustentabilidade das OSCs: as doações de pessoas físicas e jurídicas.

O segundo dilema investigado por esta pesquisa, e que de certa forma possui um caráter complementar ao primeiro, refere-se à questão da falta de capacitação dos gestores das organizações da sociedade civil. Além de refletir diretamente na condução e coordenação das atividades das organizações, a falta de capacitação, também, constitui obstáculo para o aumento do volume de doações devido à falta de estratégia de captação de recursos.

O Estado não hesitou em restringir os incentivos fiscais para estabelecer quem é incentivado a doar, quais OSCs podem receber as doações e como podem usufruir do dinheiro. E, novamente, através da Lei n.º 13.204/2015 colocou em pauta mais uma restrição ao delimitar quem realizará os programas públicos de capacitação disponibilizados. Ademais, a referida lei não trata como requisito obrigatório para as parcerias entre as OSCs e o Estado a participação em programa de capacitação, o que faz dessa tratativa uma letra morta de lei.

A questão da falta de capacitação é algo que pode afetar qualquer OSC e não apenas as que constituem parcerias com o Estado. Deve ser levado em consideração que todas as organizações da sociedade civil têm como finalidade questões públicas relacionadas à consagração de direitos fundamentais e, conseqüentemente, ao bem comum. Portanto, todas as OSCs, independentemente de parcerias com o Estado, são detentoras de mesmo grau de importância. A Lei do MROSC tratou do problema da falta de capacitação dos gestores, da mesma forma como fez a sistemática de incentivo fiscal no que concerne às doações, entretanto, em ambos os casos, o Primeiro Setor encontrou um meio de controlar os resultados das soluções por ele propostas.

Se o Estado não promove a sustentabilidade do Terceiro Setor, não é justo que delimite as doações e a capacitação dos gestores por meio do seu poder de legislar. Se aspira controlar, que faça isso para o bem da sociedade civil, aprimorando o ambiente legal em prol do fortalecimento da atuação e da sustentabilidade dos institutos, pois esse é o caminho para alcançarem a independência e obterem resultados mais satisfatórios com suas ações.

Por fim, é oportuno enfatizar que este trabalho constitui apenas um contributo para a expansão do conhecimento sobre o tema. Dada importância deste, considera-se que muito há ainda que percorrer. O recorte para as estratégias de solução apresentadas no último capítulo, conduz à necessidade de futuras pesquisas que tratem, de maneira mais específica, do ponto de vista tributário e do trâmite legislativo a questão da alteração das legislações. Sugere-se, pois, o alargamento da discussão sobre o assunto, para que a solução dos dilemas se torne cada vez mais factível.

REFERÊNCIAS

ABONG. **Um novo marco legal para as ONGs no Brasil:** Fortalecendo a cidadania e a participação democrática. ABONG, Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais. Brasil, Jul. 2007. Disponível em:

<http://www.confoco.serin.ba.gov.br/wp-content/uploads/2018/10/7.2>

Publica%C3%A7ao-ABONG_Um-novo-Marco-Regulat%C3%B3rio-para-as-ONGs-no-Brasil.pdf. Acesso em 02 de mai. 2020.

Afinal, o que os Dados Mostram Sobre a Atuação das ONGs? Análise de transferências federais e projetos executados pelas organizações da sociedade civil no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. Disponível em:

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9331/1/TD_2483.PDF. Acesso em 02 de mai. 2020.

ALBUQUERQUE, Antonio Carlos Carneiro de. **Terceiro setor:** história e gestão de organizações. São Paulo: Summus, 2006.

ALVES, André Luis Centofante. **Gestão de Organizações Não Governamentais.** 2011, 144 f. Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Universidade Estadual Paulista. Franca, 2011.

ALVES, Fernando de Brito; SOUZA, Matheus Silveira Silveira de. Democracia participativa: os conselhos gestores de políticas públicas como mecanismo de participação popular. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 28. p. 107-124, 2018.

As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil: 2016. Coordenação de Cadastro e Classificações. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

ARENDT, Hanna. **A condição humana.** Tradução de Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

ATKINSON, Anthony B. **Desigualdade:** o que pode ser feito? Tradução de Elisa Câmara. São Paulo: LeYa, 2015.

BARBIERI, Carla Bertucci. **Terceiro setor:** desafios e perspectivas constitucionais. Curitiba: Juruá, 2011.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização:** As consequências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto. **Igualdade e liberdade.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Ediouro, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa: Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade.** 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado.** 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico.** Tradução de Fernando Tomaz. Lisboa: Difel, 1989.

BOURDIEU, Pierre. **Escritos de Educação.** NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio (Orgs.). Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 de jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.637 de maio de 1998.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm. Acesso em: 29 de jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm. Acesso em: 20 de jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 20 de jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.204 de 14 de dezembro de 2015.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm#art2. Acesso em: 22 de jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado / Secretaria da Reforma do Estado Organizações sociais, 1997. **Cadernos MARE da reforma do estado.** v. 2. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4220216/mod_resource/content/1/caderno2%20-%20tema8.pdf. Acesso em: 20 de jul. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Sistema S.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/sistema-s>. Acesso em: 03 de jun. 2020.

BRITO, Micheiane Felix de; TAVARES, Maria Natália da Silva; SOARES, Rita Cristiane Ramacciotti Gusmão. Importância do Terceiro Setor como alternativa de Gestão no aparato social. **Id on line Revista Multidisciplinar e de Psicologia**, v. 12, n. 42, p. 422-435, 2018.

CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de; CADEMARTORI, Sergio. APORTES BOBBIANOS À ANÁLISE DA RELAÇÃO LIBERALISMO/DEMOCRACIA. **Revista Em Tempo**, v. 18, n. 01 p. 300-328, 2019.

Caf World Giving Index 2018. Disponível em: https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us/publications/caf_wgi2018_report_webnopw_2379a_261018.pdf. Acesso em: 27 de abr. 2020.

CAMARGO, Mariângela Franco de, et al. **Gestão do Terceiro Setor no Brasil: Estratégias de captação de recursos para Organizações sem Fins Lucrativos.** São Paulo: Futura, 2001.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição.** 6. ed. Lisboa-Portugal: Almedina, 2002.

CHAHAIRA, Bruno Valverde; SILVA, Marcelo Xavier da. A função social do direito e análises sociohistóricas do terceiro setor na atualidade. **Revista Pensamento Jurídico**, FADISP, São Paulo, vol. 11, Nº 2, jul./dez. 2017.

CHAHAIRA, Bruno Valverde. **Terceiro Setor, direitos fundamentais e as políticas públicas no Brasil em crise.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

CAPRA, Fritjof. **O ponto de mutação.** Tradução de Álvaro Cabral. 10. ed. São Paulo: Cultrix, 1995

CARLOMAGNO, Márcio Cunha. Constituindo realidade: sobre *A força do direito* de Pierre Bourdieu. **Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**, Vol. XXII, p. 245-249, 2011.

CARVALHO, Francisco José. **A função social do Direito e a efetividade das Normas Jurídicas.** Introdução ao Estudo do Direito. *Jornal Carta Forense*, 17 de nov. de 2011.

CARVALHO NETTO, Menelick de. O requisito essencial da imparcialidade para a decisão constitucionalmente adequada de um caso concreto no paradigma constitucional do Estado Democrático de Direito. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 1, n.1, jan./jun. 1999.

CASTEL, Robert; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BELFIORE, Mariangela. **Desigualdade e a Questão Social.** São Paulo: EDUC, 1997.

COHEN, Jean L. Sociedade Civil e Globalização: Repensando Categorias. Tradução de Vera Pereira. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, nº 3, p. 419-459, 2003.

CORTÉS, Olga Nancy P. **A inter-relação bourdieusiana: habitus, campo e capital.** 2016. 104 f. Dissertação de Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Filosofia - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2016.

COSTA, Ilton Garcia da; ILKIU, Ivan Moizés; SILVA, Marcelo Rodrigues. **Terceiro Setor: Solução para um Estado engessado?** In: COSTA, Ilton Garcia da; FREITAS,

Paulo Henrique de Souza (Orgs.). Terceiro setor, ONGs: questões críticas. São Paulo: Verbatim, 2012.

COSTA, Ilton Garcia da; SANTIN, Valter Foletto (Orgs.). **Organizações sociais: efetivações e inclusão social**. São Paulo: Verbatim, 2014.

COSTA, Ilton Garcia da; TOSAWA, Suelyn. O dumping social nas relações de trabalho e a economia globalizada. **Revista Húmus**, v. 7, p. 373-395, 2018.

COSTA, Ilton Garcia da; REZENDE, Rita de Cássia. LIBERDADE, IGUALDADE E DEMOCRACIA: O TRABALHO HUMANO COMO LIBERDADE E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A DEMOCRACIA. **Revista Em Tempo** (ONLINE), v. 18, p. 272-299, 2019.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **O Direito à Diferença**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ENAP, Escola Nacional da Administração Pública. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Brasília, 2019. Disponível em; <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3845/1/MROSC%20-%20MARCO%20REGULAT%C3%93RIO%20DAS%20ORGANIZA%C3%87%C3%95ES%20DA%20SOCIEDADE%20CIVIL.pdf>. Acesso em: 15 de mai. 2020.

ESTENSSORO, Luis. **Capitalismo, Desigualdade e Pobreza na América Latina**. 2003. 286 F. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2003.

FAGUNDES, Helenara Silveira. O voluntariado, a solidariedade e as políticas sociais. **Revista Virtual Textos e Contextos**, nº 6, ano V, dez. 2006.

FALCÃO, Joaquim. **Democracia, direito e terceiro setor**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FARIA, José Eduardo. **Direito e globalização econômica: implicações e perspectivas**. São Paulo: Malheiros, 1996.

FERNANDES, Rubem Cesar. **Privado porém público: o Terceiro Setor na América Latina**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994

FERRAREZI, Elisabete; REZENDE, Valéria. **Organização da sociedade civil de interesse público - OSCIP: a lei 9.790 como alternativa para o terceiro setor**. Brasília: Comunidade Solidária, 2001.

FLORES, Joaquín Herrera. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

FROTA, Paulo Mont`Alverne. "O dumping social e a atuação do juiz do trabalho no combate à concorrência empresarial desleal". **Revista Ltr**, n. 78, v. 02, p. 206, fev. 2013.

Giving USA 2019. Disponível em: <https://givingusa.org/giving-usa-2019-americans-gave-427-71-billion-to-charity-in-2018-amid-complex-year-for-charitable-giving/>. Acesso em: 02 jun. 2020.

GOMES, Edilson Francisco; SANTINHO, Guilherme Sampieri. **As organizações da sociedade civil de interesse público no contexto do terceiro setor**. In: COSTA, Ilton Garcia da; FREITAS, Paulo Henrique de Souza (Orgs). Terceiro Setor, OSGs – Questões Críticas. São Paulo: Verbatim, 2012.

GOHN, Maria da Glória. **Mídia, terceiro setor e MST: impacto sobre o futuro das cidades e do campo**. Petrópolis: Vozes, 2000.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia. Entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1997

IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização**. Rio de Janeiro: Editora Civilização, 2002.

IBGE. **As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2010**. Disponível em: <http://prattein.com.br/home/images/stories/230813/FASFIL-IBGE2010.pdf>. Acesso em 15 de mai. 2020

IPEA. **Distribuição de OSCs por área de atuação, Brasil, 2019**. Disponível em: <https://mapaosc.ipea.gov.br/dados-indicadores.html>. Acesso em 06 de jun. 2020.

KASHIURA JUNIOR, Celso. DO GOVERNO DEMOCRÁTICO À GOVERNANÇA PELOS NÚMEROS: Apontamentos para uma discussão a partir de Alain Supiot. **Revista Em Tempo**, v. 18, p. 272-299, 2019.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

Lucro Real ou Presumido: Calculo, limites e como escolher o ideal. Disponível em: <https://www.jornalcontabil.com.br/lucro-real-e-lucro-presumido-calculo-limites-e-como-escolher-o-ideal/>. Acesso em: 13 de mai. 2020.

KIERECZ, Marlon Silvestre. A crise da democracia representativa no Brasil. **Revista Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFRGS**, Porto Alegre, v. XI, nº 2, p. 360-385, 2016.

LISBOA, Vinícius. **Menos de 3% das entidades da sociedade civil receberam verba federal**. Agência Brasil. 30 de jul. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-07/menos-de-3-das-entidades-da-sociedade-civil-receberam-verba-federal>. Acesso em: 15 de mai. 2020.

Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - Lei nº 13.019/2014.

Disponível:

http://plataformamaisbrasil.gov.br/images/docs/MROSC/Publicacoes_SG_PR/LIVRE_TO_MROSC_WEB.pdf. Acesso em: 30 de mai. 2020.

MARTINS, Carlos Estevam. Da globalização da economia à falência da democracia. **Revista Economia e Sociedade**, v. 5, n. 1, p. 1-23, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MODESTO, Paulo. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 2, p. 27-57, maio/ago. 1997.

MELLO, Angela; JÚNIOR, Valdir Machado Valadão. **Conflitos e Dilemas dos Gestores de Organizações do Terceiro Setor**: um estudo de multicasos. Anpad, 2008. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EnAPG140.pdf>. Acesso em: 03 de jun. 2020.

Mapa das Organizações da Sociedade Civil. Disponível em: Acesso em: <https://mapaosc.ipea.gov.br/dados-indicadores.html>. Acesso em: 10 de jun. 2020

MAÑAS, Antonio Vico; MEDEIROS, Eptácio Ezequiel de. Terceiro Setor: um estudo sobre a sua importância no processo de desenvolvimento socio-econômico. **Revista Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, João Pessoa, v. 2, n. 2, p. 15-29, jul./dez., 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002.

OLIVEIRA, Luciano. Os excluídos Existem? Notas sobre a Elaboração de um Novo Conceito. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 33, p. 49-61, 1997.

OLIVEIRA, Sidney Benedito de. **Ação social e Terceiro Setor no Brasil**. 2005. 150 f. Dissertação de Mestrado - Pontífica Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2005.

OAB/SP. Comissão de Direito do Terceiro Setor. **Captação de recursos para o terceiro setor**. São Paulo: Aspectos Jurídicos. Maio de 2007. Disponível em: <https://www.abong.org.br/final/download/captacaoderecursosob.pdf>. Acesso em: 03 de abr. 2020.

OTERO, Cleber Sanfelici; SILVA, Nilson Tadeu Reis Campos. **A função social do direito nas atuais sociedades complexas**: uma análise crítica a partir da diferenciação funcional sistêmica luhmanniana. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=8597a6cfa74defcb>. Acesso em 04 jun., 2020.

Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil. LOPES, Felix Garcia (Org.). Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180607_livro_perfil_das_organizacoes_da_sociedade_civil_no_brasil.pdf. Acesso em: 15 de jun. 2020.

PEREIRA, Milton. **Gestão para Organizações Não Governamentais.** Florianópolis: Tribo da ilha, 2013.

REMEDIO, José. Os direitos de solidariedade, o princípio da solidariedade, a solidariedade social e a filantropia como instrumentos de inclusão social. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 24. p. 251-279, jan/jun 2016.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito administrativo:** sinopses jurídicas. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-Providência.** Brasília: UNB, 1997.

SALVATORI, Vilu. **A Racionalidade do Terceiro Setor.** São Paulo: Editora Senac, 2003.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado.** In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). Sociedade e Estado em transformação. São Paulo-Brasília: Unesp/ENAP, 1999.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SOUZA, Jessé. **Subcidadania brasileira:** para entender o país além do jeitinho brasileiro. Rio de Janeiro: LeYa, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito Constitucional positivo.** 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, Karine de Souza. **O custo social da globalização na América Latina.** 1998. 181 f. Dissertação de Mestrado - Curso de Pós- Graduação em Direito - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1998.

SILVA, Marcelo Lira. Os fundamentos do liberalismo clássico: A relação entre estado, direito e democracia. **Revista Aurora**, ano V, n. 9, p. 121-147, dez./2011.

SINGER, Paul. **Social Exclusion in Brazil.** Geneva: International Institute for Labour Studies, 1997.

“Sustenta OSC” aborda a importância das organizações da sociedade civil para a democracia. Disponível em: <https://gife.org.br/sustenta-osc-aborda-a-importancia-das-organizacoes-da-sociedade-civil-para-a-democracia/>. Acesso em: 15 de jun. 2020.

SZAZI, Eduardo; PAES, José Eduardo Sabo. **Melhores práticas regulatórias internacionais do terceiro setor**. Fundação Grupo Esquel Brasil. Disponível em: <https://www.abong.org.br/final/download/melhores-prticas-regulatrias-internacionais-do-terceiro-setor.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2020.

TONDOLO, Rosana da Rosa Portella; TONDOLO, Vilmar Antonio Gonçalves; CAMARGO, Maria Emilia; SARQUIS, Aléssio Bessa. Transparência no Terceiro Setor: Uma proposta de construto e mensuração. **Espacios Públicos**, Universidad Autónoma del Estado de México - Toluca, México, vol. 19, nº. 47, p. 07-25, septiembre-diciembre, 2016.

VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro setor e as parcerias com a Administração Pública**: uma análise crítica. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

WARAT, Luis Alberto. **EDUCAÇÃO, DIREITOS HUMANOS, CIDADANIA E ESCLUSÃO SOCIAL**: Fundamentos preliminares para uma tentativa de refundação. Livro de Domínio Público, 2003. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/educar/textos/warat_edh_educacao_direitos_humanos.pdf. Acesso em: 02 de mai. 2020

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. **Doação e Cidadania**: como pensa e age o doador brasileiro. In: Organizações da sociedade civil no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. Disponível em: <https://www.idis.org.br/doacao-e-cidadania-como-pensa-e-age-o-doador-brasileiro/>. Acesso em 13 de jun. 2020.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Ideologia, estado e direito**. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

ZUGNO, Renato. **Espaços públicos compartilhados entre a administração pública e a sociedade**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.