



**Fundação Educacional do Município de Assis  
Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis  
Campus "José Santilli Sobrinho"**

**ELLEN KHENAYFIS HADDAD**

**A IMPORTÂNCIA DO TERCEIRO SETOR NA GARANTIA  
DOS DIREITOS SOCIAIS**

**ASSIS  
2010**

**ELLEN KHENAYFIS HADDAD**

**A IMPORTÂNCIA DO TERCEIRO SETOR NA GARANTIA  
DOS DIREITOS SOCIAIS**

Monografia apresentada ao Departamento do curso de Direito do IMESA (Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis), como requisito para a conclusão do curso, sob a orientação específica do Prof. Ms. **Fabiana Ferraz De Marchi**, e Orientação Geral do Prof. Dr. Rubens Galdino da Silva

**Orientador:** \_\_\_\_\_

**Área de Concentração:** \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**ASSIS  
2010**

**ELLEN KHENAYFIS HADDAD**

Monografia apresentada ao Departamento do curso de Direito do IMESA (Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis), como requisito para a conclusão do curso, sob a orientação específica do Prof. Ms. **Fabiana Ferraz De Marchi**, e Orientação Geral do Prof. Dr. Rubens Galdino da Silva.

**Orientador:** \_\_\_\_\_

**Analisador:** \_\_\_\_\_

**ASSIS  
2010**

## **AGRADECIMENTOS**

Sou grata a Deus quem dá sentido a minha vida, quem me orienta e me impulsiona. Agradeço aos amigos, hóspedes eternos de meu coração, e aos meus pais, que me ensinaram com suas próprias vidas a vencer desafios, aos meus filhos Alyne e Fernando, que me deram apoio e motivação e me fizeram sentir uma pessoa privilegiada por tê-los, a meu esposo, que sempre me deu estrutura familiar indispensável para alcançar meus objetivos, aos Mestres e Doutores que compartilharam seu saber e, em especial a Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Eliane Aparecida Galvão Ribeiro Ferreira, pelo incentivo e por acreditar em mim, ao mestre Prof. Ms. Luiz Antonio Ramalho Zanoti pelas sugestões nesta pesquisa e, a minha orientadora Ms. Fabiana De Marchi pelo carinho, paciência e direção.

Toda pessoa precisa saber e sentir que é necessária.  
Todos gostam de ser tratados como indivíduos.  
Dar a alguém liberdade para assumir responsabilidades libera  
recursos que de outra maneira permaneceriam ocultos.  
Um indivíduo sem informações não pode assumir  
responsabilidades; um indivíduo que recebeu informações não  
pode deixar de assumir responsabilidades.

**JAN CARLZON**

## RESUMO

O Estado, responsável pela justiça social e garantia das condições econômicas, sociais e culturais necessárias para fruição do direito social, encontra limitações nas suas políticas públicas. E desta, forma verificam-se direitos contrapostos: O Direito que tutela artigo 6º Constituição Federal/88) e o Direito que “viola”, não fornecer ao cidadão melhores condições de vida acentuando assim as exclusões.

Esse trabalho visa demonstrar o Terceiro Setor como elo entre o Setor público e o setor privado, que almeja preencher as lacunas existentes, chamando o Estado para suas responsabilidades e orientando o cidadão.

**Palavra Chave:** Estado; Direitos Sociais; Terceiro Setor; Cidadania

## **ABSTRACT**

The State responsible for Social Justice and the assurance of economic, social and cultural rights necessary for enjoyment of social find limitations in their public policies. So there are competing rights: The Right which "Tutelate" (art. 6 CF/88) and the Right which "Violate" that inhibit the citizens to have better living conditions and thus accentuates the exclusions.

This situation has stimulated the growth of a 3rd Sector beyond the Public Sector and Private Sector that seeks to fill the gaps, calling The State to its responsibilities and guiding the public in the sense that the State is everybody's problem.

**Keyword:** State; Social Rights, Third Sector, Citizenship

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>11</b> |
| <b>1. TERCEIRO SETOR .....</b>   | <b>12</b> |
| 1.1 CONCEITO.....  | 12        |
| 1.2. CARACTERÍSTICAS.....  | 15        |
| 1.3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....  | 17        |
| 1.3.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS PARADIGMAS DE ESTADO,<br>DE DIREITO ADMINISTRATIVO E DOS SERVIÇOS PÚBLICOS..... | 17        |
| 1.3.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO TERCEIRO SETOR.....  | 17        |
| 1.4. DISCIPLINA LEGAL.....   | 23        |
| <b>2. O ESTADO .....</b>   | <b>26</b> |
| 2.1 O PAPEL DO ESTADO .....  | 26        |
| 2.2 O ESTADO SUBSIDIÁRIO .....   | 27        |
| <b>3. O TERCEIRO SETOR COMO ELO ENTRE O SETOR PÚBLICO<br/>E PRIVADO .....</b>                                | <b>29</b> |
| 3.1 O SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO DAS PIONEIRAS SOCIAIS.   | 29        |

|  |           |
|--|-----------|
| 3.2 TERMOS DE PARCERIA COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO..... | 39        |
| 3.3 GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS E O TERCEIRO SETOR...                               | 31        |
| 3.4. PARCERIAS PUBLICO-PRIVADAS.....   | 32        |
| 3.4.1 DEFINIÇÃO.....   | 32        |
| 3.4.2 MODALIDADES: LEI FEDERAL Nº 11.079/04, ART. 2º.....                            | 33        |
| 3.4.3 CONCESSÃO PATROCINADA.....   | 33        |
| 3.4.4 CONCESSÃO ADMINISTRATIVA.....  | 34        |
| 3.4.5 CONCESSÃO COMUM.....   | 34        |
| 3.5 TIPICIDADE.....  | 35        |
| 3.6 A TUTELA DOS RISCOS NA PPP BRASILEIRA.....                                       | 35        |
| 3.7 REGIME JURÍDICO: ART. 3º DA LEI FEDERAL 11.079/04.....                           | 36        |
| <b>4. O TRABALHO VOLUNTARIADO E O TERCEIRO SETOR .....</b>                           | <b>37</b> |
| 4.1 HISTÓRICO E DEFINIÇÕES DO TRABALHO VOLUNTÁRIO NAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS.....      | 37        |
| 4.1.1 ASPECTOS GERAIS CONCEITUAIS.....   | <b>37</b> |
| 4.1.2 PESQUISA DE CAMPO.....   | 44        |
| 4.1.3 QUESTIONÁRIO APLICADO NO TRABALHO DE CAMPO.....                                | 48        |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>   | <b>50</b> |

**REFERÊNCIAS..... 54**

**ANEXO..... 57**

## INTRODUÇÃO

Analisando a atual conjuntura política-econômica e social em que vivemos, vemos que não dá mais para esperar que milagres aconteçam e que o governo resolva todos os problemas sociais. Neste trabalho, constrói-se a hipótese de que são necessárias ações voluntárias e imediatas que somem esforços para uma transformação coletiva. Para tanto, procuraremos demonstrar a importância do Terceiro Setor como elo entre o Setor Público e o Setor Privado, garantindo os direitos sociais.

No primeiro capítulo, procuramos conceituar o que vem a ser o terceiro setor, passando por suas características, sua evolução histórica. Outrossim, relacionamos a disciplina legal que regulamenta o Terceiro Setor, tanto na Constituição Federal de 1988, como no Código Civil de 2002 e nas legislações especiais pertinentes.

No segundo capítulo, procurou-se tecer comentários sobre a figura do Estado e seu papel bem como considerações sobre o “Estado Subsidiário”;

Já no terceiro capítulo, especificou-se a importância do Terceiro Setor, as parcerias público-privadas e a gestão das políticas sociais. Dedicamos maior atenção à Lei 11.079/04 a qual disciplina a parceria público-privada, relacionando suas principais modalidades.

Por último o capítulo quarto foi dedicado ao trabalho voluntário, de especial relevância ao assunto ora estudado.

## 1. TERCEIRO SETOR

### 1.1 CONCEITO

Para que se possa compreender eficazmente o significado e a dimensão do que vem a ser o “Terceiro Setor”, mister se faz pontuarmos também o que vem a ser o primeiro e o segundo setor.

Tradicionalmente, o primeiro setor se consubstancia na figura do Estado e se exterioriza através de seus entes Políticos (prefeituras, governos dos Estados e do Distrito Federal e Presidência da República). Exercem portanto, função pública.

De outra sorte, quando nos referimos ao segundo setor, trata-se do mercado, representado pelas empresas, as quais exercem função evidentemente de natureza privada.

Feitas essas considerações, podemos passar a definição o que vem a ser terceiro setor. Em apertada síntese, podemos denominar “Terceiro Setor” como sendo o conjunto de entidades privadas, dotadas de autonomia e personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, constituídas para o desempenho de atividades sociais.

São entidades, organizações, de interesse social, como as associações, as fundações de direito privado, que detém personalidade jurídica própria, administração própria, fomentam o voluntariado e cumprem papel social de relevo. As componentes desse setor não são públicas e não exploram atividades econômicas. (Rosa; Elias M. Fernando, 2009, p. 92).

Um conceito mais elaborado de “Terceiro Setor” nos é fornecido por Rubem César Fernandes, que o identifica como sendo:

(...) um conjunto de iniciativas particulares com um sentido público (...) encontramos uma variedade de prestadores de serviços que não costumam ser incluídos nos diretórios convencionais dos ‘agentes não-governamentais’. Muitos não estão sequer registrados em qualquer instância jurídica. Trabalham à margem dos controles formais. Outros têm registros institucionais, mas não distinguem entre os serviços com a clareza analítica que se espera das agências civis.

Desta forma, temos que o terceiro setor pretende atuar nas lacunas deixadas pelos setores estatal e privado, tendo como objetivo precípua a promoção do bem-estar social. É conhecido ainda como “Setor Solidário”, sua atuação não visa eximir responsabilidade governamentais, tampouco tornar-se substituto dos entes públicos, na sua função precípua, qual seja, a administração pública. Tais organismos sem fins lucrativos atuam de forma complementar, prestando auxílio em diversos setores da sociedade.

Nesse sentido é o entendimento de André Pablo Falconer (1999):  
A emergência do Terceiro Setor representa, em tese, uma mudança de orientação profunda e inédita no Brasil no que diz respeito ao papel do Estado e do Mercado e, em particular, à forma de participação do cidadão na esfera pública. Isto tem levado à aceitação crescente da ampliação do conceito de público como não exclusivamente sinônimo de estatal: ‘público não-estatal.

Fica claro que a lacuna preenchida pelo Terceiro Setor está diretamente relacionada à participação cidadã. As ações que se constituem neste espaço são tipicamente extensões da esfera pública não executadas pelo Estado e, em sendo onerosas demais para serem geridas pelos mercados, ficam à mercê da participação da sociedade civil. Esta, por sua vez, se organiza de modo a catalisar trabalho voluntário em substituição aos serviços oferecidos pelo Estado via taxa compulsória, e a transformar em doação a busca por lucro do mercado.

Podemos citar como exemplos de organizações do Terceiro Setor as organizações não

governamentais (ONGs), as cooperativas, as associações, fundações, institutos, instituições filantrópicas, entidades de assistência social e, hoje em dia, também as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs).

ONG é um acrônimo usado para as organizações não governamentais (sem fins lucrativos), que atuam no terceiro setor da sociedade civil. Estas organizações, de finalidade pública, atuam em diversas áreas, tais como: meio ambiente, combate à pobreza, assistência social, saúde, educação, reciclagem, desenvolvimento sustentável, entre outras.

Cooperativa é uma associação autônoma de pessoas que se unem, voluntariamente, para satisfazer aspirações e necessidades econômicas, sociais e culturais comuns, por meio de uma empresa de propriedade coletiva e democraticamente gerida. As cooperativas baseiam-se em valores de ajuda mútua e responsabilidade, democracia, igualdade, equidade e solidariedade. Na tradição dos seus fundadores, os membros das cooperativas acreditam nos valores éticos da honestidade, transparência, responsabilidade social e preocupação pelo seu semelhante.

Em sentido amplo, associação é qualquer iniciativa formal ou informal que reúna pessoas físicas ou outras sociedades jurídicas com objetivos comuns, visando superar dificuldades e gerar benefícios para os seus associados. Formalmente, qualquer que seja o tipo de associação ou seu objetivo podemos dizer que a associação é uma forma jurídica de legalizar a união de pessoas em torno de seus interesses e que sua constituição permite a construção de condições maiores e melhores do que as que os indivíduos teriam isoladamente para a realização dos seus objetivos.

De acordo com a Lei do Terceiro Setor (9.790/99), associações de direito privado sem fins lucrativos são qualificadas pelo poder público como OSCIP ao adequarem seus estatutos à Lei e podem formalizar parcerias com o governo. Para isso, é preciso que o estatuto da instituição seja aprovado pelo Ministério da Justiça.

Nos termos legais, as organizações não precisam se qualificar como OSCIP, sendo apenas uma opção diretiva. Entretanto, a sociedade tem mais confiança neste tipo de

instituição, já que sua principal característica é a transparência administrativa e financeira. A sociedade civil pode controlar os recursos empregados em parcerias e convênios, já que pode, também, utilizar-se de recursos do governo para realizar projetos de interesse público.

É importante ressaltar que para obter o título de OSCIP, as entidades necessitam de certificação e aprovação do Ministério da Justiça, tendo que cumprir requisitos e determinações dispostas na lei federal. Um dos principais requisitos é o que diz respeito a normas de transparência administrativa.

A diferença entre entidades que são ONG, mas não OSCIP, é que esta última não tem caráter associativo no sentido de representar determinado grupo ou interesses, pois isto é proibido pela legislação. O interesse público deve prevalecer ao privado e a defesa de interesses.

Registra-se, mais uma vez, que todas estas são entidades de interesse social e, apresentam, como característica em comum, a ausência de lucro e o atendimento de fins públicos e sociais.

Por fim, trazemos uma síntese apresentada por Rubem César Fernandes (1996), já citado acima, sobre o Terceiro Setor:

Em resumo, pelo que foi visto até aqui, pode-se dizer que o Terceiro Setor é composto por organizações sem fins lucrativos, criadas e mantidas pela ênfase na participação voluntária, num âmbito não-governamental, dando continuidade às práticas tradicionais da caridade, da filantropia e do mecenato e expandindo o seu sentido para outros domínios, graças, sobretudo, à incorporação do conceito de cidadania e de suas múltiplas manifestações na sociedade civil).

## 1.2 CARACTERÍSTICAS

Como vimos, diversas instituições compõem o Terceiro Setor, porém, embora cada uma delas apresente especificidades, compartilham de algumas características em comum, quais sejam: atuam na área da assistência social, saúde ou educação, geralmente

trabalham com pessoas e famílias que estão à margem do processo produtivo ou fora do mercado de trabalho, não tendo acesso aos bens e serviços necessários ao suprimento de suas necessidades básicas e apesar de não se constituírem de caráter público, desenvolvem um trabalho de interesse público, tendo-se em vista que, nos dias atuais, a assistência social perdeu seu caráter historicamente dado, de caridade, benevolência e favor, tornando-se política pública de garantia de direitos dos cidadãos. O mesmo aconteceu com a saúde e a educação. São direitos de cidadania garantidos pela Constituição Federal de 1988 e respectivas Leis Orgânicas.

O atendimento a esses direitos, portanto, faz parte de um interesse público e, qualquer instituição que trabalhe na perspectiva de defesa desses direitos e garantia da cidadania, está cumprindo um fim público, pois se volta para o outro que, de alguma forma, está sendo explorado, excluído ou destituído.

Outro importante traço destas entidades é o fato de que não mantém uma relação mercantil com a sociedade. Uma vez que organizam-se fora do ente estatal, possuem certa autonomia de ação e definição de diretrizes em relação ao Estado, embora estejam sob a sua fiscalização.

Por fim, uma das características mais peculiares consubstancia-se na presença do voluntariado que atua em prol da manutenção e sobrevivência dessas instituições.

De modo particular, se tratarmos das características das organizações sociais, as quais estão disciplinadas no âmbito federal pela lei 9637/98, assim são suas primárias características elencadas por Maria Silvia Zanella de Pietro, em sua obra *Direito Administrativo* (2010,p. 431):

- a) é definida como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos;
- b) criada por particulares, deve habilitar-se perante a Administração Pública, para obter a qualificação de organização social; ela é declarada, pela Lei n 9.637/98, como “entidade de interesse social e utilidade pública”;
- c) ela pode atuar nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento

tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde;

d) seu órgão de deliberação superior tem que ter representantes do Poder Público e de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral;

e) as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social são definidas por meio de contrato de gestão, que deve especificar o programa de trabalho proposto pela organização social, estipular as metas a serem atingidas, os respectivos prazos de execução, bem como os critérios objetivos de avaliação de desempenho, inclusive mediante indicadores de qualidade e produtividade;

f) a execução do contrato de gestão será supervisionada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada; o controle que sobre ela se exerce é de resultado;

g) o fomento pelo Poder Público poderá abranger as seguintes medidas: destinação de recursos orçamentários e bens necessários ao cumprimento do contrato de gestão, mediante permissão de uso, com dispensa de licitação; cessão especial de servidores públicos, com ônus para a origem; dispensa de licitação nos contratos de prestação de serviços celebrados entre a Administração Pública e a organização social;

h) a entidade poderá ser desqualificada como organização social quando descumprir as normas do contrato de gestão.

### 1.3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA:

#### 1.3.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS PARADIGMAS DE ESTADO, DE DIREITO ADMINISTRATIVO E DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Na linha de tempo da evolução das relações humanas através da história, a forma de

Estado como conhecemos tomou forças com as idéias iluministas que só foram assimiladas por maior número de pessoas por causa da invenção da imprensa por Gutenberg, no século XV. Fruto do pensamento de Locke, Voltaire, Rousseau e Montesquieu, o pensamento iluminista já traçava as linhas do Estado voltado para os cidadãos e a prestação de serviços públicos, evidenciando os primeiros passos dos institutos do Direito Administrativo. (Souto, Rita de Cássia Costa – 2006;p.17).

É necessário lembrar que não é possível fazer a divisão do Estado em épocas, uma vez que a evolução de seus tipos não ocorreu ao mesmo tempo. Desta maneira, a trajetória que se pode chamar de “didática”, pode ser dividida em cinco fases: a pré-modernidade, o Estado absolutista, o Estado liberal, o Estado social e o Estado democrático de direito.

Em processo de digressão na busca dos paradigmas da pré-modernidade, deve-se ter em mente a polis, “aparelho de organização social”, na qual a sociedade era estabelecida em castas e o Direito se baseava em ordenamentos sucessivos e excludentes entre si, consagradores dos privilégios de cada casta e facção de casta. A sociedade pré-moderna, dividida em castas, não laicizada, apresenta escasso grau de mobilidade, enquanto permanecem indistintas as esferas da religião, da tradição, dos costumes, da moral, dos valores e das normas jurídicas.(Souto, Rita de Cássia Costa).

Já ao estudarmos o Estado Absolutista, verificamos que é caracterizado pelo fato de o rei concentrar nas mãos poder incontrolável sobre outras instituições, “cujo exercício não é contido por nenhuma lei limitativa, seja esta lei de ordem positiva ou natural-divina: o titular do poder é *legibus solutus*”. (Queiroga, Onélia Rocha de; 1988; p.43).

Em seu artigo “Hobbes e o Estado Leviatã”, Cyro Mascarenhas Rodrigues descreve Thomas Hobbes como o grande pensador do Estado autoritário, da repressão, do absolutismo e de todas as formas de ditadura. Em seu texto mais conhecido, “O Leviatã”, Hobbes expressa a preocupação com o ordenamento jurídico e institucional do Estado, no momento histórico que antecedeu a grande revolução burguesa que mais tarde consolidou o sistema capitalista.

O livro “O Leviatã” foi escrito por Hobbes com a intenção de defender a necessidade de uma “soberaneidade” como a única forma de se manter a paz e a união dos seres humanos. Com um poder maior, soberano a todos, o homem sairia do seu “estado de natureza” (estado natural do homem, em que ele é violento e egoísta, somente visando o seu poder e glória, segundo Hobbes) e passaria a se comportar em sociedade.

Thomas Hobbes, no século XVII, criou o conceito de CAPITALISMO LIBERAL, onde o ser humano é considerado essencialmente e naturalmente egoísta e anti-social e vive numa guerra permanente de todos contra todos: “*homo homini lupus*”- o homem é lobo do homem. Neste modelo, as organizações vivem exclusivamente para alcançar o lucro máximo, não importando para isto que os meios utilizados sejam em detrimento de valores éticos e legais.

A humanidade nunca aceitou em momento algum, pelo menos formalmente, o Estado hobbesiano. Entretanto não faltam exemplos, no século XX, de sistemas políticos que mesmo não assumindo integralmente os preceitos de Hobbes, guardaram similaridades em muitos aspectos repressivos e atentatórios às liberdades individuais.

O Estado Liberal de Direito, por sua vez, não tinha apenas dimensão política, mas também econômica e filosófica. Os pensadores e ideólogos desse movimento: Locke, Voltaire, Rousseau, Montesquieu, Diderot e D’Alembert, dentre outros, faziam críticas à sociedade absolutista-monárquica que em muito influenciaram um processo revolucionário de caráter político-social: a Revolução Francesa. A Primeira Revolução Industrial, fenômeno de caráter científico-tecnológico, em processo simultâneo e convergente, aliou-se à Revolução Francesa, dando origem a um novo tipo de sociedade: a sociedade capitalista, e a um novo tipo de Estado: o Estado Liberal-Burguês.

O Estado Liberal, caracterizador do Estado de Direito, dominou o final do século XVIII e grande parte do século XIX, e teve como princípios norteadores a limitação do poder do rei e a não-intervenção do Estado nos negócios, que por tantos anos agiu de forma arbitrária por meio dos soberanos absolutos.(Souto, Rita de Cássia Costa, 2006, p. 23).

Há clara predominância do Direito privado sobre o público, conforme destaca Radbruch (apud Souto, 2006, p.24):

(...) para o liberalismo, o Direito privado é o coração da toda vida jurídica, e o Direito público, pelo contrário, apenas uma leve moldura que deve servir de proteção ao primeiro, e particularmente, ao direito de propriedade.

Nesta linha de evolução, começa a surgir o Estado Social de Direito. No início do século XX, após a I Guerra Mundial e a queda da Bolsa de New York em 1929, e a ordem liberal em crise, torna-se insustentável a manutenção do modelo liberal de Estado. Nesse contexto alguns Estados passam a ser mais assistencialistas, e incluem em sua Constituição direitos sociais, trabalhistas e econômicos, na busca do bem-estar social aliado ao capitalismo adquirem a forma de Estado Social-Liberal.

Como exemplos de Constituição que adotaram direitos sociais, podemos citar a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição Alemã, de 1919. Conforme nos ensina o jurista Fábio Conder Comparato, a Carta Política Mexicana de 1917 foi a primeira a atribuir aos direitos trabalhistas a qualidade de direitos fundamentais, juntamente com as liberdades individuais e os direitos políticos (arts. 5º e 123). A importância desse precedente histórico deve ser salientada, pois, na Europa, a consciência de que os direitos humanos têm também uma dimensão social só veio a se firmar após a grande guerra de 1914-1918, que encerrou de fato o “longo século XIX”. A Constituição de Weimar, em 1919, trilhou a mesma via da Carta Mexicana, e todas as convenções aprovadas pela então recém-criada Organização Internacional do Trabalho, na Conferência de Washington do mesmo ano de 1919, regularam matérias que já constavam da Constituição mexicana: a limitação da jornada de trabalho, o desemprego, a proteção da maternidade, a idade mínima de admissão nos trabalhos industriais e o trabalho noturno dos menores na indústria.

A Constituição de Weimar exerceu decisiva influência sobre a evolução das instituições políticas em todo o Ocidente. O Estado da democracia social, cujas linhas-mestras já haviam sido traçadas pela Constituição mexicana de 1917, adquiriu, na Alemanha de 1919, uma estrutura mais elaborada, que veio a ser retomada em vários países após o

trágico interregno nazi-fascista e a 2ª Guerra Mundial. A democracia social representou efetivamente, até o final do século XX, a melhor defesa da dignidade humana, ao complementar os direitos civis e políticos - que o sistema comunista negava - com os direitos econômicos e sociais, ignorados pelo liberal-capitalismo. De certa forma, os dois grandes pactos internacionais de direitos humanos, votados pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1966, foram o desfecho do processo de institucionalização da democracia social, iniciado por aquelas duas Constituições no início do século.

A teoria do economista britânico John Maynard Keynes provê ao Estado o instrumental teórico para intervir na economia. Essa teoria pregava que cabia ao Estado assumir a função da demanda. Ao encomendar grandes obras públicas e estimular determinados projetos de impacto, o estado fez com que o setor privado voltasse a ter vida, rompendo o bolsão do desemprego. Nessa linha, no paradigma do Estado Social, o Estado não é mais considerado um entrave aos negócios, mas um parceiro, um financiador. (Souto, 2006, p.25)

Atribui-se ao Estado a missão de buscar a igualdade pregada pela Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 e da recém editada Declaração dos Direitos Humanos de 1948. Para atingir este telos e ajudar os menos favorecidos, O Estado deveria intervir na ordem econômica e social. Com a inclusão dos direitos sociais e econômicos em seu ordenamento jurídico, o Estado ampliou consideravelmente seu rol de atribuições. Algumas destas foram assumidas como serviços públicos, e para isso o Estado criou empresas publicas e fundações. (Souto, 2006, p.25).

É justamente nesse período de crise econômica e da derrocada do regime socialista que se intensificam as criticas dos opositores ao Estado Providencia - Margareth Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos Estados Unidos da America -, que o vêem como causador de grandes dispêndios com sua política assistencialista e burocrática. Pregam a necessidade de minimização do papel do Estado, reputando-lhe como tarefas básicas a de manter a ordem e a de administrar a justiça, tarefas por si só consideradas demasiadamente vastas. A este movimento se convencionou chamar de neoliberal. (Souto, 2006, p.30).

Ao mesmo tempo, o crescimento dos mercados mundiais e a ascensão dos mercados financeiros, desta vez não exclusivamente entre Estados, mas também entre indivíduos, empresas, associações e organizações não governamentais, conduzem a um repensar da atuação estatal.

Como resultado desse processo evolutivo, constata-se que não há mais lugar para uma máquina estatal poderosa como a existente nos Estados Sociais; de outro lado, não se pode permitir um retorno ao paradigma liberal sob pena de fomentar a exclusão social e piorar a condição de existência para a maior parte da humanidade. É nesse cenário de reformulação do papel do estado que surge a proposta de um Estado Democrático de Direito. (Souto, 2006,p30).

Frente ao questionamento do desgaste da estrutura estatal social, dos dogmas liberais, dos objetivos, dos fundamentos, da estrutura e, até mesmo, da razão de ser do Estado, surge o Estado Democrático de Direito, por alguns visto como uma síntese evolutiva dos dois paradigmas de Estados anteriores; por outros, com um conceito novo.

José Joaquim Gomes Canotilho,(2004,p.134,apud Souto,2006,p.31)destaca que o objetivo primordial do Estado Democrático de Direito é a superação das desigualdades sociais e regionais, através da instauração de um regime democrático que realize a justiça social. Para atingi-lo utiliza como princípios reguladores a constitucionalidade, a democracia (pluralista, representativa e participativa); o sistema de direitos fundamentais (compreendendo este os individuais, coletivos, sociais e culturais); a justiça social (como principio da ordem econômica e da ordem social); a igualdade; a divisão de poderes, a independência do juiz; a legalidade e a segurança jurídica.

De forma particular, podemos traçar a evolução histórica do terceiro setor a partir do do século XVI. Desta época datam os primeiros registros das ações filantrópicas no Brasil, sob a lógica da prática assistencialista, com predomínio da caridade cristã. Surgem as Santas Casas de Misericórdia, asilos, orfanatos, com dependência total do Estado na sua administração e no seu financiamento.

Nas décadas de 20 e 30 ocorreram mudanças radicais no panorama brasileiro, provocadas, sobretudo, pela chegada da industrialização e a crescente urbanização.

Crescia a massa de operários não qualificados, cresciam as cidades desordenadamente, e também os problemas sociais. Este desenvolvimento acabou provocando o surgimento dos sindicatos, as associações profissionais, as federações e as confederações, que vinculavam o setor privado às práticas de assistência e auxílio mútuo para imigrantes, operários, empregados do comércio, serviços e funcionários públicos.

A partir do final do século XIX e início do século XX, as Instituições de assistência e amparo aos menos favorecidos perdem o caráter assistencialista e passam a profissionalizar suas ações práticas e normativas. É fato notório que tanto o Brasil, como em outros Países, viam-se diante de problemas globais, cujas soluções agora dependiam da capacidade de articulação de um aspecto mais amplo de agentes sociais. Neste contexto histórico, surge a crescente intervenção da sociedade civil que, de forma organizada, tenta gerenciar espaços e propor que os aspectos sociais do desenvolvimento passem a primeiro plano. A “Sociedade Civil”, aqui é entendida como conjunto de instituições com base associativa que representam variados interesses em disputa e é composta pelos: Partidos Políticos, Sindicatos, Instituições Religiosas, Movimentos Populares, ONG’s, OSC’s, OSCIP’S cujo papel é a novidade deste processo de democratização.

#### 1.4 DISCIPLINA LEGAL

A Constituição Federal traz os alicerces basilares das atribuições do Estado, bem como da sociedade civil no que se refere à assistência social. Leis infraconstitucionais também apresentam-se como garantidoras dos direitos sociais e de cidadania. Muitos destes diplomas legais apresentam ênfase na participação popular, e decorrem, sobretudo, do surgimento cada vez mais atuante e participativo de grupos sociais organizados, buscando fazer valer os direitos e conquistas trazidas por legislação.

Neste sentido, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 204 preconiza que:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

I - despesas com pessoal e encargos sociais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

II - serviço da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003).

Neste fragmento, evidencia-se que a nossa Carta Magna não só reconhece a importância da colaboração da iniciativa privada na execução de tarefas consideradas eminentemente públicas, bem como consolida uma longa tradição de incentivos às associações que, de forma desinteressada e sem visar lucro, apresentam preocupações e práticas sociais, gerando bens e serviços de caráter público.

Na mesma esteira do raciocínio, também está presente o amparo legal das associações e fundações públicas, positivadas na Lei 10.406/2002, a qual instituiu o Código Civil vigente e que traz no seus artigos 53 ao 69 a disciplina das associações e fundações.

#### DAS ASSOCIAÇÕES

Art. 53. Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos.

Parágrafo único. Não há, entre os associados, direitos e obrigações recíprocos.

#### DAS FUNDAÇÕES

Art. 62. Para criar uma fundação, o seu instituidor fará, por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-

la.

Parágrafo único. A fundação somente poderá constituir-se para fins religiosos, morais, culturais ou de assistência.

Importante consignar que outro diploma importantíssimo que serve de alicerce aos objetivos buscados pelo Terceiro Setor é a Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que é a - LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social, parcialmente transcrita:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Parágrafo único. A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.

Art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos.

Observa-se, sobretudo no artigo terceiro da sobredita lei, a legitimação das entidades e organizações sociais que dão alicerce ao Terceiro Setor do Estado.

Outro importante diploma legal é a Lei 9790 de 1999, conhecida como “Lei das Oscips”, a qual dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como “Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público”, instituindo e disciplinando o Termo de Parceria Público Privada.

## 2 - O ESTADO

### 2.1 O PAPEL DO ESTADO

Uma vez bem delimitado no capítulo anterior os diversos modelos de Estado, debruçemo-nos agora sobre uma visão mais moderna das atribuições estatais.

É fato que o Estado moderno tem, de forma inerente, assumido funções e responsabilidades que lhes cabe como ente responsável pelo desenvolvimento econômico e social. Porém, o que se constata na prática é que, posteriormente, estas responsabilidades vem, cada vez mais, sendo devolvidas à sociedade, na busca de uma maior eficiência na prestação dos serviços de interesse público.

Esta visão administrativa não é particular do Brasil e sim fruto do atual contexto das grandes tendências mundiais relacionadas à globalização, progressos na tecnologia da informação e emergência da sociedade civil organizada, que levaram à concepção de um novo papel do Estado. Este, passa a cada vez mais a abandonar o conceito de produtor direto de bens e serviços para assumir e exercer papel de indutor e regulador do desenvolvimento.

Assim, esta redefinição da atuação do Poder Público, que passou a atuar fomentando a prestação de atividades de interesse público por particulares e na regulação e fiscalização dos serviços públicos, caracteriza a moderna administração pública.

Não que o Estado tenha abandonado suas funções típicas, uma vez que mantém a centralização governamental nos Poderes Políticos, Executivo e Legislativo, que deverão fixar os preceitos básicos, metas e finalidades da Administração Pública, porém, exige maior descentralização administrativa, para a consecução desses objetivos.

Como bem nos ensina Dalmo de Abreu Dallari, em seu livro “Elementos da Teoria Geral do Estado”:

O Estado e o povo estão permanentemente implicados num processo de decisões políticas. Estas, quanto possível devem ser enquadradas num sistema jurídico, suficientemente eficaz para conservação de uma ordem orientada para determinados fins, mas necessariamente flexível para permitir o aparecimento e a integração de novos meios e para assegurar a reformulação da concepção dos objetivos fundamentais quando isso for exigido pela alteração substancial das condições de vida social. (DALLARI, 2009. p. 131).

Aqui novamente se justifica a atuação do terceiro setor com estas novas figuras jurídicas que se proliferam, sobretudo, na área social.

Ao nos referirmos à área social devemos ponderar e tecer considerações sobre o fracasso do chamado Estado Social.

Sem adentrarmos no mérito da questão e apontar responsáveis governamentais, a constatação evidente é que, embora sejam garantias constitucionais direitos sociais dos mais elementares, como saúde, educação, previdência social, moradia, continuam estas não sendo respeitadas. Em contrapartida ao insucesso do Estado Social veio a reação, com o acréscimo de mais alguns elementos ao chamado Estado Social de Direito, evoluindo para o que chamamos de “Estado Subsidiário”.

## 2.2 O ESTADO SUBSIDIÁRIO

Referido modelo estatal, fundado no princípio da subsidiariedade, remonta suas origens na doutrina social da Igreja. Alicerça-se sobre duas vigas mestras, quais sejam: o respeito aos direitos individuais, pelo reconhecimento da iniciativa privada, que pode se dar através dos indivíduos, ou até mesmo das associações, as quais tem primazia sobre a iniciativa do Estado. Decorre deste norteador, o fato de que o Estado deve abster-se de exercer atividades que o particular tem condições de fomentar por sua própria iniciativa e, por via de conseqüência, arcando com seus próprios recursos.

Observa-se, desta forma, que a aplicação do princípio sob este prisma, implicaria em uma limitação à intervenção e à atividade estatal nestas esferas;

Outrossim, o Estado não pode abandonar o particular e deve coordenar, fiscalizar e auxiliar a iniciativa privada e, desta forma, permitir aos particulares, sempre que possível, o sucesso na conclusão de suas iniciativas.

Esta noção do particular dividindo responsabilidades com o Estado verifica-se até mesmo no pensar de Michel Foucault, em sua obra “Em defesa da Sociedade”:

O poder se exerce em rede e, nessa rede, não só os indivíduos circulam, mas estão sempre em posição de ser submetidos a esse poder e também de exercê-lo. (1999, p. 35)

Talvez não sejamos, nós sozinhos, a totalidade do corpo social, mas somos capazes de trazer conosco a função totalizadora do Estado. Somos suscetíveis de universalidade estatal. (1999, p. 265).

### **3. O TERCEIRO SETOR COMO ELO ENTRE O SETOR PÚBLICO E PRIVADO**

A atuação das entidades do terceiro setor é primordial para a efetivação dos valores democráticos, para mudança de paradigmas e para a consecução de interesses sociais.

Porque atuam descompromissadas com o interesse lucrativo e não detém poder político, mas social, atuando como instrumentos legítimos de pressão e de tutela dos interesses coletivos. Em sentido amplo, essas entidades são fundamentais para o associativismo, para a autodefesa da coletividade, para o voluntariado.

No entendimento de Elias Rosa M.F.(2009, p. 92/93), o Terceiro Setor tem um caráter estratégico da maior importância no âmbito de qualquer sociedade que se preocupe com o desenvolvimento social e a consolidação de valores democráticos, pluralistas, comprometidos com a solidariedade humana e o sentido de comunidade. A atuação não deve ser orientada pelo assistencialismo simplesmente, mas para a construção de uma sociedade civil organizada, justa e solidária.

#### **3.1 O SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO DAS PIONEIRAS SOCIAIS**

O Serviço social autônomo das pioneiras sociais surgiu de forma muito semelhante à que se pretendia adotar com as organizações sociais, já que, com sua instituição, foi autorizada na mesma lei, a extinção da Fundação das Pioneiras Sociais, que era uma fundação de direito privado instituída pelo governo federal. Pelo seu art. 1º, a Associação foi definida como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, com o objetivo de prestar assistência médica

qualificada e gratuita a todos os níveis da população e de desenvolver atividades educacionais e de pesquisa no campo da saúde, em cooperação com o Poder Público. (Pietro, 2009, p. 273).

### 3.2 TERMO DE PARCERIA COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO

As Oscips foram disciplinadas pela Lei nº. 9.790, de 23 de março de 1999, regulamentada pelo Decreto nº. 3.100, de 30 de junho de 1999.

A organização da sociedade civil de interesse público constitui qualificação jurídica dada a pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares, para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado, com incentivo e fiscalização pelo Poder Público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de termo de parceria. Embora conhecida como a Lei do “Terceiro Setor”, é evidente que a Lei nº. 9.790/99 não trata de todas as entidades do terceiro setor.

Existe alguma semelhança com as organizações sociais, na medida em que ambas são entidades privadas, sem fins lucrativos, porém, as Organizações Sociais recebem ou podem receber delegação para a gestão de serviço público, enquanto a Oscip exerce atividade de natureza privada, com a ajuda do Estado, que uma vez qualificada pelo Poder Público, passa a receber algum tipo de incentivo por parte do Estado, dentro da sua atividade de fomento. (PIETRO, 2009, p. 277). Mesmo estabelecendo vínculo jurídico diferenciado com o Poder Público não perde a condição de entidades privadas sem fins lucrativos, mas passam a conservar rotulo próprio que as diferencia das demais. Decorrem, assim, as seguintes características: personalidade jurídica de direito privado; finalidade não lucrativa (não pode gerar lucro para as pessoas físicas que nela atuam, ainda que possam remunerar seus empregados, dirigentes, administradores); atuar em áreas socialmente relevantes e contempladas na lei que permite a outorga do título. (ROSA, 2009, p.100).

Entende-se, portanto que, diretores, sócios, colaboradores etc., participam dessas atividades sem nenhum interesse financeiro que, por sua vez, são aplicados integralmente na consecução do objetivo.

### 3.3 GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS E O TERCEIRO SETOR

A política social é parte do processo estatal de alocação e distribuição de valores. Ela "intervém no hiato derivado dos desequilíbrios na distribuição, em favor da acumulação e em detrimento da satisfação das necessidades sociais básicas, assim como na promoção da igualdade" (ABRANCHES, 1987, p.11). O Estado intervém na realidade social para promover os direitos sociais, garantir os direitos do cidadão, que estão contidos no artigo 6º da Constituição Federal. Assim, "As políticas sociais são decisivas para a consolidação democrática e para o futuro da economia, dado o seu potencial de redução de riscos políticos e sociais" e "só têm eficácia quando atuam de modo integrado sobre as condições de vida dos segmentos sociais" (DRAIBE, 1997, p.12).

A discussão desse modo integrado de atuar das políticas sociais, que está presente na Constituição Brasileira de 1988, foi um salto de qualidade, pois se reconheceu o direito do cidadão à saúde, à educação, entre outras coisas.

Essa nova realidade que está sendo construída estabelece uma nova relação entre Estado e Sociedade, entre público e privado.

Se até período recente o Estado era o promotor exclusivo das políticas sociais, esta realidade começou a mudar em função das demandas e pressões advindas das pessoas e grupos organizados, até mesmo dos organismos governamentais que buscam novas formas de gestão, novas maneiras de atender às necessidades sociais. (JUNQUEIRA, 2002, p.134).

No cenário de modernização econômica do Estado é que a reforma ganha força no Brasil, e com ela o conceito de descentralização como uma estratégia de racionalização

do aparelho estatal até então centralizado e burocratizado. O objetivo é dotar o aparato de agilidade e eficiência, para aumentar a eficácia das ações das políticas públicas a partir do deslocamento, para esferas periféricas, de competências e de poder de decisão sobre essas políticas. (JUNQUEIRA, 2002, p.135).

Nesse contexto é que as organizações sem fins lucrativos ganham espaço na cena política, passando a constituir uma alternativa de eficácia à gestão das políticas sociais. O Estado, sem eximir-se de sua responsabilidade, transfere algumas de suas competências para organizações da sociedade civil, que passam a assumir, em caráter complementar, e em parceria, ações sociais que possibilitam oferecer à população melhores condições de vida. (JUNQUEIRA, 2002, p.135).

### 3.4. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

#### 3.4.1 DEFINIÇÃO

A definição legal do instituto da parceria público-privada consta no artigo 2º da Lei Federal 11.079/2004: “é o contrato administrativo de concessão na modalidade patrocinada ou administrativa”. No mesmo dispositivo ainda constam os conceitos de concessões patrocinadas e administrativas. Nas palavras de Marçal, Justen Filho (2009, p 232):

Parceria público-privada é um contrato organizacional, de longo prazo de duração, por meio do qual se atribui a um sujeito privado o dever de executar obra pública e (ou) prestar serviço público, com ou sem direito à remuneração, por meio da exploração da infra-estrutura, mas mediante uma garantia especial e reforçada prestada pelo Poder Público, utilizável para a obtenção de recursos no mercado financeiro.

As parcerias público-privadas são contratos que estabelecem vínculo obrigacional entre a Administração Pública e a iniciativa privada visando à implementação ou gestão, total ou parcial, de obras, serviços ou atividades de interesse público, em que o parceiro privado assume a responsabilidade pelo financiamento, investimento e exploração do

serviço, observando, além dos princípios administrativos gerais, os princípios específicos desse tipo de parceria (CAMACHO, 2008, p. 01).

#### 3.4.2 MODALIDADES: LEI FEDERAL Nº 11.079/04, ARTIGO 2º.

#### 3.4.3 CONCESSÃO PATROCINADA

A referida Lei no seu parágrafo primeiro conceitua tal modalidade:

§1º. “Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

Na parceria público-privada patrocinada o serviço é prestado diretamente ao público, com cobrança tarifária que, complementada por contraprestação pecuniária do ente público, compõe a receita do parceiro privado: “Estando presentes a cobrança de tarifas aos usuários e a contraprestação pecuniária da concedente, estar-se-á diante de uma concessão patrocinada, ainda que o concessionário também receba contraprestação não pecuniária da Administração e outras receitas alternativas. (CAMACHO, 2008, p.02).

#### 3.4.4 CONCESSÃO ADMINISTRATIVA

A concessão administrativa está descrita no seu parágrafo segundo:

§2º. “Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Nesta modalidade, há dois tipos de concessões: A concessão administrativa de serviços públicos, em que a Administração Pública é usuária indireta e que tem por objeto os serviços públicos a que se refere o artigo 175 da Constituição Federal e a concessão administrativa de serviços ao Estado visa a prestar serviços ou fornecer utilidades diretamente à Administração.

Em ambas as modalidades de concessão administrativa, o Poder Público assume o ônus relativo ao pagamento do serviço prestado (CAMACHO, 2008, p.03).

### 3.4.5 CONCESSÃO COMUM

A concessão comum, por sua vez, é apresentada no parágrafo terceiro da referida lei:

§3º Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

As parcerias público-privadas admitem somente as modalidades de concessão patrocinada e de administrativa; isso significa que a concessão comum, a qual tem por objeto os serviços públicos tratados na Lei nº 8.987/95, não é regida pela Lei Federal 11.079/04, mas pela Lei das Concessões e legislação correlata.

Na ausência dos requisitos elencados na Lei específica das parcerias e mediante à contraprestação não-pecuniária ou alternativa, está caracterizada a concessão comum.

## 3.5 TIPICIDADE

Em 30 de dezembro de 2004, foi sancionada a Lei Federal nº 11.079 que disciplinou “normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos

Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (art. 1º da Lei).

No entanto, antes da edição desta Lei, diversos Estados, amparados pelo texto do art. 24, §3º, da Constituição Federal, já haviam determinado normas próprias para esse tipo de contratação. Os Estados de Minas Gerais, com a Lei. 14.868/03, de Santa Catarina, com a Lei 12.930/04, e de São Paulo, com a Lei 11.688/04, são exemplos de estados que possuem lei estadual com regras específicas sobre o tema.

A legislação brasileira já autorizava, há muito, o negócio jurídico entre setores público e privado em cooperação e parceria na prestação de atividades públicas. A novidade é que a Lei Federal nº 11.079/04, além de suprir a ausência de um conceito de parcerias público-privadas, delineou um sentido restrito para o termo, limitando as parcerias às modalidades patrocinadas e administrativas.

Importante ressaltar que a Lei Federal fornece normas gerais sobre matéria de contratação, licitação e orçamento, aspectos que são regulados por outras normas federais, tais como a Lei nº 8.666/93 de contratações públicas e licitação, a Lei nº 8.987/95 das concessões e, ainda, a Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelece diversos limites à assunção de encargos pelo Poder Público.

Assim, as normas que regulam as parcerias público-privadas integram um complexo normativo amplo, sem derogar isolada. (CAMACHO, 2008, p. 04).

### 3.6 A TUTELA DOS RISCOS NA PPP BRASILEIRA

Uma característica inovadora dos contratos de parceria público-privada é a previsão legal da repartição objetiva dos riscos entre as partes (artigo 5º, III), observando a capacidade do contratado. A transferência de riscos é fundamental para que o contrato alcance o objetivo principal de sua constituição, a eficiência econômica na prestação de serviços públicos.

Ademais, se a repartição dos riscos é prevista pela Lei vigente e claramente explicitada no edital, e, ainda, respeitada as condições objetivas do particular de se responsabilizar

por tais riscos, não há de se falar em quebra do equilíbrio econômico-financeiro, muito menos em desvirtuamento das condições efetivas da proposta. (CAMACHO, 2008, p. 4).

### 3.7 REGIME JURÍDICO: ART. 3º DA LEI FEDERAL 11.079/04

É importante salientar que o contrato de parceria público-privada não é um contrato privado da Administração Pública. O regime jurídico das concessões patrocinadas e administrativas não difere substancialmente do regime contratual da concessão comum, exceto por algumas peculiaridades previstas na Lei Federal 11.079 que determina, no seu artigo 3º, a qual regime jurídico estão submetidas as respectivas modalidades de concessão.

A necessidade da estipulação em contrato do prazo máximo do vínculo obrigacional, inciso I, artigo 5º da Lei 11.079/04, e a previsão relativa à inadimplência pecuniária da concedente, inciso VI do mesmo artigo, são exemplos de exigências contratuais que se aplicam à concessão patrocinada, mas não às comuns.

Outros traços contratuais, como a previsão de garantias de adimplemento das obrigações pecuniárias da concedente (artigo 6º) e a exigência de constituição de sociedade de propósito específica (artigo 9º), são, também, aspectos exclusivos das concessões patrocinadas e administrativas, as quais são submetidas ao mesmo regimento, diferenciando-se apenas na matéria tributária, inexistente na concessão administrativa. (CAMACHO, 2008, p.06).

## 4. O TRABALHO VOLUNTARIADO E O TERCEIRO SETOR

### 4.1 HISTÓRICO E DEFINIÇÃO DO TRABALHO VOLUNTÁRIO NAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

#### 4.1.1 ASPECTOS GERAIS CONCEITUAIS

Se pensarmos acerca das raízes do trabalho voluntário segundo o pensador Michel Foucault, em sua obra “Microfísica do Poder” (1979, p.102) vemos que somente no século XVIII o hospital surge como um instrumento terapêutico e a partir do surgimento dos nosocômios é que se vê materializado o trabalho voluntário como uma forma de “salvação da alma do pobre no momento da morte e a salvação do pessoal hospitalar que cuidava dos pobres”. Desta leitura, depreende-se que, na verdade, o trabalho voluntário, àquela época, pretendia a salvação da alma por meio das obras de caridade.

Modernamente, voluntariado é uma atitude responsável por parte das empresas e um diferencial competitivo, que está provando sua eficácia também no Brasil.

Dentro desta perspectiva, o fomento de programas de voluntariado é uma opção estratégica que propicia uma série de benefícios, gerando uma relação na qual todas as partes ganham: a comunidade, os colaboradores e a própria empresa e seus negócios.

O voluntariado no Brasil remonta ao início da colonização, associado predominantemente à filantropia e à caridade, intimamente ligadas à Igreja Católica. Isto porque se origina com a chegada da Misericórdia e a instalação das primeiras Santas Casas que, desde o século XVI, mantêm hospitais abertos à população. Criadas com preocupações caritativas e beneficentes e voltadas para os grupos socialmente mais vulneráveis – órfãos, idosos, doentes ou inválidos, as obras religiosas, localizadas junto a conventos e igrejas, ampliaram-se de forma acelerada nos séculos seguintes. E

todas essas obras contavam com o trabalho voluntário.

Desde os tempos coloniais, fortaleceu-se um conjunto de organizações não-governamentais de caridade, a maior parte delas de inspiração religiosa, que consolidou práticas assistencialistas, clientelistas, de apadrinhamento e de tutela.

Mônica Corullón (2002, p.22) afirma sobre o voluntariado e a ligação entre a compaixão e a religiosidade:

O voluntariado inspirado pela compaixão está ligado à religiosidade brasileira. Suas raízes podem ser encontradas nas Santas Casa, instituições parcialmente movidas pelo trabalho voluntário, que a Igreja Católica implantou no Brasil a partir do século XVI, conforme modelo trazido de Portugal. As demais religiões também desenvolvem ações sociais, envolvendo doações e trabalho voluntário e pregando a caridade como a maior das virtudes, conforme ensinamentos de Cristo, Maomé, Buda ou Moisés. Na doutrina Kardecista, por exemplo, a prática da caridade é condição para a evolução do espírito em suas diversas encarnações.

No Brasil, o voluntariado é quase sempre associado à filantropia, entendida como o oposto de cidadania, isto é, associado a um modelo de gestão da pobreza e não de promoção da igualdade e da reciprocidade.

Na segunda metade do século XX, novas mudanças no campo social começaram a ocorrer, atreladas a um maior ativismo político de novas organizações que emergiram da sociedade e que buscaram se distanciar das práticas sociais filantrópicas tradicionais.

Com efeito, paralelamente à existência de um voluntariado caritativo, surgiram no Brasil, na década de 1970, movimentos populares assentados em um voluntariado de contestação à ditadura militar vigente.

Em 1980, em paralelo à democratização do país e ao fortalecimento sindical, outros movimentos sociais foram se consolidando.

Apesar do avanço do voluntariado empresarial, verificado no Brasil e mundialmente, Mônica Corullón (2002, p. 65) defende a necessidade de reconhecer os desafios e as

oportunidades que continuam a surgir. A autora levanta alguns pontos que devem ser considerados, como por exemplo, a necessidade de:

- Enfatizar o valor estratégico do voluntariado empresarial em relação às metas das empresas em desenvolvimento de recursos humanos, relações públicas, qualidade do ambiente de trabalho e assim por diante;
- Haver um esforço contínuo para se documentar os benefícios que o voluntariado empresarial traz para a empresa; não apenas em forma de relatos, mas também um trabalho de documentação formal;
- Interiorizar os programas de voluntariado nas empresas. Com frequência, eles são realizados em locais restritos, delimitados, ou conseguem envolver apenas um número pequeno de funcionários;
- Os líderes do mercado responsabilizarem-se pela difusão do conceito e da experiência do voluntariado empresarial para o maior número de pessoas. Quanto mais empresas forem envolvidas, maior será o impacto;
- As empresas manterem o público informado sobre o trabalho voluntário que promovem. Agindo assim estarão ajudando a criar tanto imagem como a expectativa de como a atividade produtiva, comercial e de serviços contribui e pode contribuir para o bem-estar da comunidade;
- As empresas liderarem o crescimento do voluntariado na sociedade como um todo. Os líderes empresariais podem garantir infra-estrutura para apoiar iniciativas voltadas para o voluntariado. Podem ajudar na criação e operação de centros de voluntários fortes, eficazes e visíveis.(CORULLÓN, 2002, P.65).

O levantamento de campo, executado pelo IBOPE, em 1998, segundo Landim e Scalon (apud CORULLÓN, 2002, p.25), contou com 1.200 entrevistas. Trata-se de uma amostra, representando a população brasileira maior de 18 anos, que vive em cidades com mais de 10 mil habitantes.

Entre as instituições, as que mais absorvem voluntários são as religiosas (57%), seguindo-se as de assistência social (17%). Destaque-se, ainda, o significado percentual de (8%) de voluntários que doam seu tempo para instituições de defesa de direitos e ação comunitária.

Sob a óptica participativa, o trabalho voluntário é visto como de mão dupla, em que muitas vezes a generosidade e a doação abrem novas portas, sendo uma oportunidade de aprendizado para ambas as partes, tanto para o indivíduo quanto para o assistido.

Para que o sucesso desta relação seja garantido e não haja frustrações de expectativas, é necessário que instituição e voluntário observem e cumpram seus papéis. Somando seus esforços aos da equipe, o voluntário possibilita uma melhoria nos serviços da instituição, expandindo e aperfeiçoando o trabalho. A ação voluntária não compete com o trabalho remunerado. A ação voluntária é exercício da cidadania de pessoas que desejam contribuir de alguma maneira para a construção de um mundo mais justo e melhor. (Manual da instituição – Trabalhando com o Voluntariado, 2001, p.26).

Filantropia significa amor ao homem ou à humanidade, pressupondo uma ação altruísta e desprendida. Relacionada à caridade, a filantropia pode ser caracterizada como ação social que se realiza por meio de doações de recursos financeiros ou materiais à comunidade ou às instituições sociais. Conforme Martins (apud TENÓRIO, 2004, p.29).

Os termos filantropia e solidariedade corporativa parecem remeter a mesma idéia. Tanto o termo filantropia – de cunho religioso – quanto o termo solidariedade traduzem-se numa mesma coisa: a idéia de que a qualidade de vida da sociedade depende do grau em que cada um de seus integrantes genuinamente se preocupa com o bem estar de seu próximo. No entanto, a filantropia seria a ação ou a atitude daqueles que são solidários, expressando-se sob a forma de doação ou caridade. O termo solidariedade, mais do que caridade ou doação possui em seu seio a idéia de reciprocidade de uns para com os outros, em direitos e obrigações. (apud TENÓRIO, 2004, p. 29).

Na opinião de Azambuja (apud TENÓRIO, 2004, p.29):

O ato de filantropia ou assistencialismo, por mais meritório que seja, é voluntário, circunstancial e se esgota em si mesmo. Pode criar ainda, expectativas para o futuro que não venham, necessariamente, a se realizar, dado o caráter episódico e gratuito de muitos atos filantrópicos.

É importante destacar que o voluntariado é uma forma de atuação específica junto à comunidade, e cidadania representa uma atuação social mais ampla. Ou seja, a ação voluntária contribui para a cidadania. Szazi (apud TENÓRIO, 2004, p.30) assim define o papel de voluntariado:

O voluntariado empresarial pode ser definido como o conjunto de ações empresariais para incentivar os funcionários a engajarem-se em atividades voluntárias na comunidade. Tais ações são variadas e podem consistir em cessão de espaço e recursos da companhia para o desenvolvimento de atividades voluntárias, dispensa de certo número de horas da jornada de trabalho para ações voluntárias e aproximação de funcionários e entidades interessadas em tal colaboração.

O Brasil, acompanhando a tendência internacional, vem redefinindo a questão do voluntariado, que encontra na solidariedade e na cidadania novas fontes de justificativa. O Brasil já avançou muito, mas, sem dúvida, existe um longo caminho a percorrer. O voluntariado, que nasce do encontro da solidariedade com a cidadania, deve cada vez mais ser parte de um esforço nacional de combate à exclusão social.

Diante da pergunta, “O Voluntariado é um Assistencialismo Moderno?”, feita pelo Boletim do CVV (Centro de Valorização da Vida) de dezembro de 2002, uma série de depoimentos tratam esta questão. As respostas são de pessoas engajadas no movimento que apontam para esta tendência cidadã do ato voluntário:

O voluntariado contemporâneo procura não ser assistencialista. Hoje, a ação voluntária está inscrita em um contexto social muito distinto das ações assistencialistas tradicionais. O desenvolvimento do terceiro setor, ou setor não lucrativo da economia, criou espaços novos para a participação de todos nas soluções dos problemas comunitários. A tradição de trabalho voluntário no Brasil sempre foi grande, apesar do pouco reconhecimento que sempre recebeu. Existem ações religiosas ou civis que têm larga história em nosso país e que devem ser valorizadas. ([www.integracao.fgvsp.br](http://www.integracao.fgvsp.br), 2006).

Szazi (apud TENÓRIO, 2004, p.30) afirma que o Estado é o primeiro setor responsável pela proteção e defesa dos direitos do cidadão, mas que, no momento, exerce uma relação de co-responsabilidade com o terceiro setor. O segundo setor, conforme já mencionado é composto pelas empresas privadas e pelo mercado:

O modelo neoliberal mostrou-se inconsciente ao sustentar que mercados abertos e competitivos trariam prosperidade aos países mais pobres, posto que suas próprias análises e experiências sugeriam que tal desenvolvimento não seria alcançado em condições de tempo política ou ambientalmente aceitáveis. (apud [www.integracao.fgvsp.br](http://www.integracao.fgvsp.br), 2006).

O terceiro setor se caracteriza por iniciativas, cujos profissionais envolvidos percebem a colaboração participativa como um meio de realizar transformações sociais. As instituições do terceiro setor têm procurado desenvolver ações conjuntas, operando nos níveis local, regional, nacional e internacional, buscando uma sociedade mais justa e democrática.

Em entrevista à Folha de São Paulo de 26 de fevereiro de 2001, Leilah Landim afirma que não se pode dizer que o Brasil não tenha tradição voluntária. Ao pesquisar o tema, ela concluiu que a doação de tempo de forma gratuita é prática comum no país, mas com uma diferença em relação aos EUA. No Brasil, o principal motivador da ação voluntária é a religião, sendo reforçada por laços pessoais.

Segundo Landim (Folha de São Paulo, 2001, 26-02):

No Brasil, o que move muito dos voluntários não é a consciência de que estão cumprindo um dever de cidadão. É mais uma relação de valores individuais de ajuda a quem precisa, de generosidade e muitas vezes, de obrigação religiosa

No Brasil, sempre esteve presente o trabalho voluntário entendido como caridade, filantropia ou doação de tempo, assim como o investimento de trabalho e talento para causas sociais, mas, atualmente este conceito está se transformando, há uma ampliação com a inclusão daqueles que pensam no voluntariado como um ato de cidadania, como lembra Vieira (1999, apud [www.integracao.fgvsp.br](http://www.integracao.fgvsp.br), 2006):

A religião foi fator importante para favorecer ou obstaculizar o desenvolvimento da cidadania. A versão calvinista do protestantismo reforçou o individualismo e favoreceu a cidadania dando ênfase à sociedade e não ao Estado. (...) A tradição católica, por outro lado, teria trazido fraco senso de identidade, ao contrario do calvinismo com sua proliferação de seitas.

Especificamente em relação ao conteúdo da pesquisa do Programa Voluntários, Kenn Allen (Presidente da IAVE - *International Association for Volunteer Effort* (apud [www.programavoluntarios.org.br](http://www.programavoluntarios.org.br), 1999) observa que:

O pensamento e a prática das empresas brasileiras estão em consonância com o que se sabe e conhece a respeito de voluntariado empresarial no mundo inteiro. No tocante ao Brasil Kenn disse que existe um leque de iniciativas, desde a promoção do conceito do voluntariado até a gestão de programas de voluntários promovidos por empresas, através do qual os funcionários são estimulados ao envolvimento com a comunidade.

Quando perguntada em entrevista ao BEIJA-FLOR, boletim informativo do RIOVOLUNTARIO – ANO V, sobre o atual papel do voluntário, Liz Burns (apud RIOVOLUNTARIO – ANO V, 2002), presidente da Associação Internacional de Esforços Voluntários – IAVE, respondeu:

É através da ação coletiva que podemos influenciar no desenvolvimento da sociedade. A chave de um novo mundo é a sociedade civil, que tem os voluntários como alicerces. O voluntariado é uma forma de lutar contra as desigualdades sociais. Como exemplo, podemos citar os voluntários envolvidos com iniciativas de auto-ajuda trabalhando em comunidades, incluindo lugares nos quais as condições são muito difíceis, como campo de refugiados, cidades-satélites e mega cidades de todo o mundo, os voluntários que se envolvem com campanhas de conscientização sobre as injustiças e forçam uma mudança na política, os voluntários envolvidos em movimentos de protesto e ação direta (...).

Ainda, em entrevista ao BEIJA-FLOR, Liz Burns (apud RIOVOLUNTARIO – ANO V, 2002), responde ao ser perguntada sobre o papel dos centros de voluntariado:

Os centros de voluntariado promovem e apóiam o desenvolvimento do voluntariado nas suas comunidades, regiões e países. Eles ajudam a encontrar trabalho voluntário e ajudam as organizações a encontrar voluntários, apóiam os desenvolvimentos de boa parte do voluntariado através de treinamento, informação e dicas, desenvolvem uma base sólida de conhecimento e entendimento sobre o significado do que é ser voluntário na sua área. Além disso, podem trabalhar com os governos e com o setor empresarial para que sejam criadas políticas em favor dos

voluntários e podem ajudar no desenvolvimento de iniciativas e novas maneiras de trabalho. Eu diria que eles são muito importantes para o mundo do voluntariado.

O voluntariado não é assim, como poderia parecer à primeira vista, altruísmo desinteressado. É, isto sim, sentimento de responsabilidade social, alicerçado em pelo menos duas grandes convicções. (PEREZ; JUNQUEIRA, 2002, p.17).

Por um lado, a consciência de que o interesse público não consiste apenas em dever jurídico do Estado, sendo também uma obrigação coletiva. E, por outro lado, a consciência de que é possível humanizar os sistemas econômicos, no sentido de que eles não precisam ser perversos para funcionar de modo eficiente. É, por fim, uma forma de superação do sofrimento humano causado por um mundo que, ao fazer da economia e da acumulação obsessiva um fim em si mesmo, e não um simples meio, corrói as bases da cooperação.

O Terceiro Setor não é algo novo, embora atualmente apresente um novo enfoque. Ele surgiu no ano de 1543, em uma pequena vila do litoral paulista, o primeiro hospital brasileiro, a Santa Casa de Misericórdia de Santos. A instituição marcou, no Brasil, o início dos movimentos de caráter assistencialistas, hoje responsáveis pelo atendimento a milhões de brasileiros.

Atualmente, entidades como a Santa Casa são exemplos do que se convencionou chamar de Terceiro Setor que está se caracterizando, cada vez mais, em um mecanismo que auxilia o Estado, não o eximindo de suas responsabilidades, mas sendo uma forma de trazer à tona os problemas, mostrar alternativas para resolvê-los e cobrar a presença do Estado nas soluções. (PEREZ; JUNQUEIRA, 2002, p.152).

#### 4.1.2 PESQUISA DE CAMPO

Em experiência propiciada com o Trabalho Voluntário em especial na Santa Casa de Misericórdia de Paraguaçu Paulista (2006) pode ser constatada a aplicação de recursos privados e mão de obra voluntária, como alternativa para suprir a ausência do poder público, com o empenho de reduzir os fatores de redução social. Cabe observar que

estes dados não estão atualizados por não mais existir o Grupo Social Voluntário na Santa Casa de Misericórdia de Paraguaçu Paulista, conforme pesquisa de campo abaixo e registros do trabalho realizado em anexo.

Foram entrevistados 10 voluntários que atuam em diversos setores. Como resultado dos questionários aplicados, observamos que a maioria era do sexo feminino (80%) e a idade predominante era daqueles com mais de 50 anos, como se pode observar nos gráficos I e II a seguir:

Gráfico I – Sexo dos entrevistados

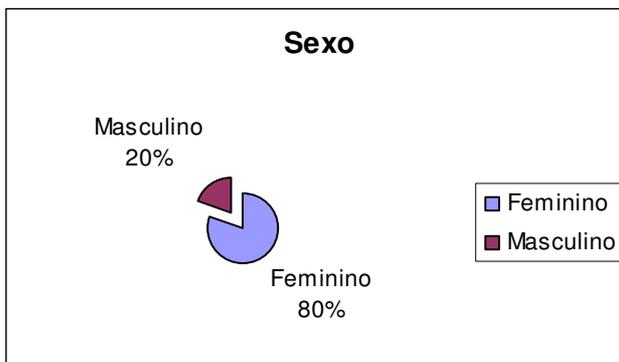
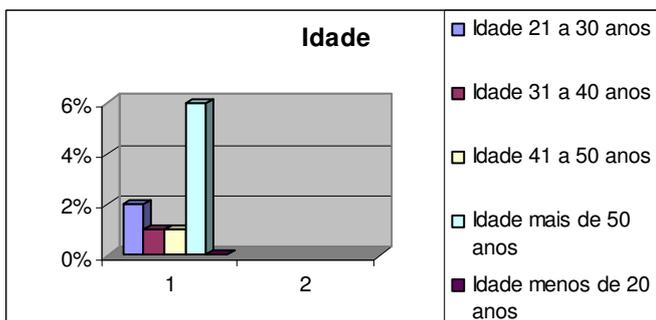


Gráfico II – Idade dos entrevistados

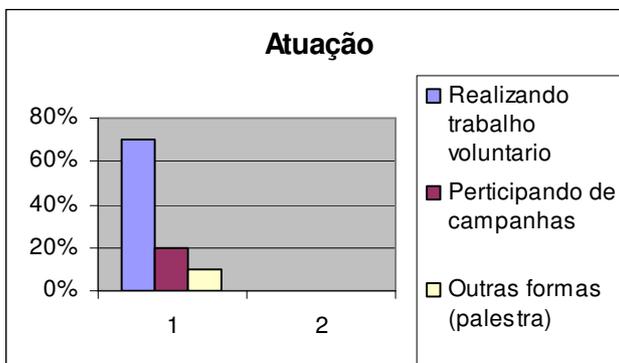


Esses dados nos permitem refletir acerca da necessidade de conscientização dos

adolescentes sobre a noção de voluntariado. Somente, assim, poderemos aumentar a taxa de percentagem entre 20 e 50 anos.

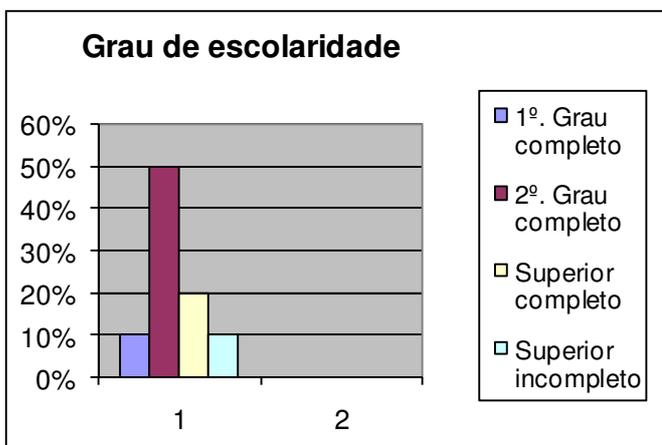
Quando indagados a respeito do que os motivou ao voluntariado, 100% dos entrevistados disseram que foi o prazer de ajudar o próximo. Entre estes, pôde-se verificar as áreas de atuação; a minoria dedica-se a palestras (10%), 20% participam de campanhas e a maioria (70%) atua no trabalho voluntário. Esses dados estão dispostos no gráfico a seguir:

Gráfico III – Áreas de atuação



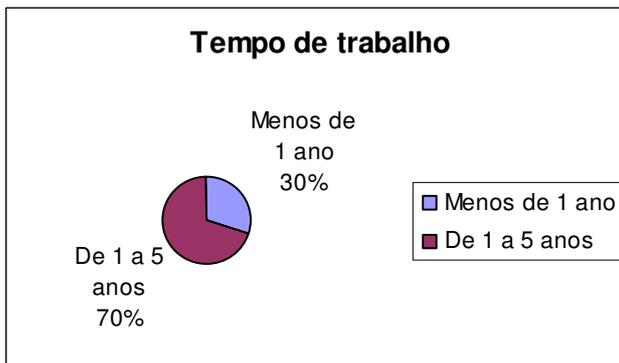
Quanto ao grau de escolaridade dos entrevistados, observamos que a maioria (50%) possui 2º. Grau completo, conforme gráfico a seguir:

Gráfico IV – Grau de escolaridade dos entrevistados



Indagamos os entrevistados a respeito do tempo em que se dedicam ao voluntariado. Observamos que a maioria (70%) o faz há pelo menos um ano, conforme gráfico a seguir:

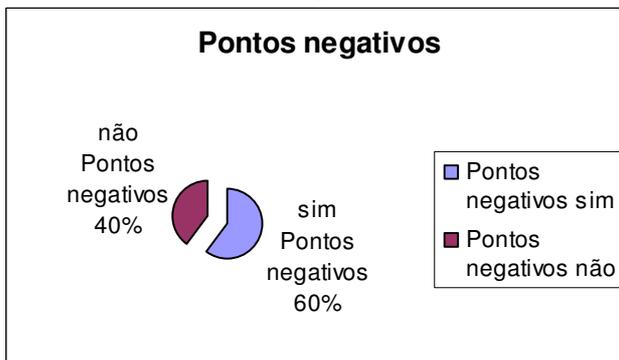
Gráfico V – Tempo de trabalho no voluntariado



Entre os voluntários 100% sabem a quem se dirigir, à Assistente Social que é a representante do Grupo de Voluntários na Santa Casa. Ainda todos eles afirmaram que as pessoas a que auxiliam consideram o trabalho voluntário na Santa Casa como sendo ótimo.

Em depoimentos, 60% dos entrevistados, que são voluntários, acreditam que há pontos negativos no desempenho de seu trabalho, como limitação e falta de recursos físicos. No caso de limitação, os voluntários precisam de mais esclarecimentos, pois o “Termo de Adesão” define as atividades a serem desenvolvidas, sua duração e resultados. A frustração, às vezes, advém do fato de que os voluntários desejam realizar mais ações do que lhes são cabíveis. Faz-se necessário, então, que lhes sejam esclarecidas, por meio de reuniões, suas funções específicas.

Gráfico VI – Pontos negativos no trabalho voluntário



Indagamos a respeito de sugestões que dariam a outras pessoas para que estas, se tornassem voluntárias. 100% dos entrevistados disseram que cada um pode fazer a sua parte, pois todos têm um sonho de mundo melhor, e o prazer de poder construir esse sonho é o que nos dá força para buscar o melhor nós.

#### **4.1.3 QUESTIONÁRIO APLICADO NO TRABALHO DE CAMPO**

1- Sexo:

( ) Feminino.

( ) Masculino

2- Idade:

( ) Menos de 20 anos

( ) De 21 a 30 anos

( ) De 31 a 40 anos

( ) De 41 a 50 anos

( ) Mais de 50 anos

3- O que o motivou a ser voluntário.

4- Como você atua:

( ) Doando dinheiro ou materiais

( ) Realizando trabalho voluntário

( ) Participando de campanhas

( ) De outras formas. Quais.

5- Grau de escolaridade:

( ) 1º. Grau completo

( ) 2º. Grau completo

( ) Superior completo

( ) Superior incompleto

6- Há quanto tempo trabalha no hospital:

- Menos de 1 ano
- De 1 a 5 anos
- De 6 a 10 anos
- De 11 a 20 anos
- Mais de 20 anos

7- Sabe a quem dirigir quando tem alguma dúvida:

- sim
- fala com o primeiro que o atende
- não

8- As pessoas atendidas no hospital consideram o trabalho voluntário:

- Ótimo
- Bom
- Regular
- Ruim

9- A partir do seu ponto de vista, o trabalho voluntário tem pontos negativos:

- sim
- não

Quais \_\_\_\_\_

---

10- Que sugestões você daria para outras pessoas se tornarem voluntárias.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O princípio da dignidade da pessoa humana nasce para proteger o ser humano, mantendo e garantindo o viver com dignidade e o respeito recíproco.

No século XX, o homem busca felicidade, o viver dignamente, condutas respeitadas e confiança. No entanto, cabe ressaltar, que o pensar não deve estar voltado só para si, mas também no outro, de forma a realizar, não somente a sua própria felicidade, mas também a do próximo.

Desta forma, o serviço social e o voluntariado, institutos primordiais do “Terceiro Setor” deitam raízes neste princípio constitucional contemporâneo o qual atinge toda a humanidade e vem a ser um axioma jurídico e princípio matricial do século XX.

A sua adoção no sistema jurídico estabelece uma nova forma de pensar e se relacionar o Direito. No século XXI torna-se uma garantia contra todas as formas de abjeção humana.

Portanto, um novo modelo surge com a finalidade de proteção de todo o povo. Este princípio mudou todo o ordenamento, pôs fim aos interesses meramente particulares, com o objetivo de acabar com a mutilação da sociedade humana. Neste sentido posiciona-se Ada Pellegrini Grinover (2004, p. 05):

O princípio da dignidade da pessoa humana surge como uma conquista em determinado momento histórico. Trata-se de tutelar a pessoa humana possibilitando-lhe uma existência digna, aniquilando os ataques tão freqüentes à sua dignidade.

Paulo Otero (2003), por sua vez, preconiza que o mesmo é “dotado de uma natureza sagrada e de direitos inalienáveis, afirma-se como valor irrenunciável e cumeiro de todo o modelo constitucional, servindo de fundamento do próprio sistema jurídico: O Homem

e a sua dignidade são a razão de ser da sociedade, do Estado e do Direito”.

Neste contexto, verifica-se ser de tal forma indissociável a relação entre a dignidade da pessoa e os direitos fundamentais que, mesmo nas ordens normativas onde a dignidade ainda não mereceu referencia expressa, não se poderá - apenas a partir desse lado - concluir que não se faça presente, na condição de valor informador de toda a ordem jurídica, desde que nesta estejam reconhecidos e assegurados os direitos fundamentais inerente à pessoa humana.

Em suma, o que se pretende sustentar de modo mais enfático é que a dignidade da pessoa humana, na condição de valor fundamental que “atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais”, exige e pressupõe o reconhecimento e proteção dos direitos fundamentais de todas as dimensões. Assim, sem que se reconheçam à pessoa humana os direitos fundamentais que lhe são inerentes, em verdade estar-se-á negando-lhe a própria dignidade. (Sarlet, 2008, p. 88,89).

Neste contexto, verifica-se ser de tal forma indissociável a relação entre a dignidade da pessoa e os direitos fundamentais que, mesmo nas ordens normativas onde a dignidade ainda não mereceu referencia expressa, não se poderá – apenas a partir desse lado – concluir que não se faça presente, na condição de valor informador de toda a ordem jurídica, desde que nesta estejam reconhecidos e assegurados os direitos fundamentais inerente à pessoa humana.

Em suma, o que se pretende sustentar de modo mais enfático é que a dignidade da pessoa humana, na condição de valor fundamental que “atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais”, exige e pressupõe o reconhecimento e proteção dos direitos fundamentais de todas as dimensões. Assim, sem que se reconheçam à pessoa humana os direitos fundamentais que lhe são inerentes, em verdade estar-se-á negando-lhe a própria dignidade. (Sarlet, 2008, p. 88,89).

Estar atento à necessidade de mudança é um imperativo de novos tempos. Mas as mudanças dependem, essencialmente, de apoio interno. O caso do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) é paradigmático quando se analisa a gestão de ONGs. O Ibase foi fundado em março de 1981, por exilados do regime militar que

voltaram ao país com a anistia política: o sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, e o tecnólogo Carlos Afonso. A Visibilidade alcançada pelo Ibase apoiou-se, em grande parte, na figura do Betinho, tendo como ação institucional mais conhecida a campanha da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. (Oz-blog).

Participação, democracia, crenças e valores comuns são palavras-chave em uma organização não-governamental. A gestão estratégica não apenas mede os resultados, verifica as estratégias, checa se as metas foram atingidas da melhor maneira, com eficiência e eficácia; mas também motiva as pessoas, cuida para que o trabalho de cada uma esteja ajustado à estratégia da instituição e que o mesmo seja motivo de realização e satisfação. O líder tem importante papel nesse processo. Cabe a ele dar o exemplo; avaliar e estimular pessoas; gerenciar relacionamentos; perceber onde estão os conflitos e as tensões e resolvê-los; prever a crise para melhor enfrentá-la; promover a discussão sobre a missão, refocalizá-la; e, principalmente, ter visão de futuro. (Oz-blog; acesso em 05 de junho de 2006).

Os processos de participação e comunicação são tão importantes em uma organização não-governamental que Peter Drucker chega a afirmar que 60% de todos os problemas administrativos resultam de ineficiências na comunicação. De fato, as pessoas que acreditam em uma causa querem ter informações e participar da tomada de decisão. Para que se sintam informadas e motivadas, a instituição deve garantir um fluxo de comunicação permanente e horizontal, por meio de um sistema interno dinâmico. As palavras de Drucker merecem ser alvo de profunda reflexão: “A instituição sem fins lucrativos deve ser baseada na informação. Ela deve ser estruturada ao redor das informações que fluem dos indivíduos que executam o trabalho para aqueles que estão no topo – os responsáveis finais – e também ao redor das informações que fluem para baixo. Esse fluxo de informações é essencial, porque uma organização sem fins lucrativos precisa ser uma organização de aprendizado.” (DRUCKER, 1990). Site: <http://blog-br.com/oz>. Acesso em 05 de junho de 2006.

Por fim, da análise do presente trabalho extrai-se o entendimento de que o terceiro setor vem ocupando as lacunas e deficiências deixadas pelo Estado e pelo setor empresarial. Seja de maneira mais efetiva, como no caso das ONGs e Oscips, seja de

forma mais tímida e particularizada, como acontece, por exemplo, no trabalho individual e voluntário nas Santas Casas, o fato é que cada vez mais o particular toma para si as responsabilidades outrora estatais.

Não nos cabe aqui, tampouco é a intenção deste trabalho, acalorar o debate acerca do papel do Estado e contraproducente seria tentar delimitar de maneira clara e precisa o que cabe ao Estado e o que cabe ao particular. Evidente que ainda estamos num modelo social em fase de maturação, sem muitas conclusões concretas de qual seria o modelo ideal para a coletividade. O que importa é que, seja o Estado, seja o particular, deve-se primar pelo rompimento com os padrões de dependência que norteiam nossas relações com o poder estatal e assumirmos a nossa parcela de responsabilidade para com a sociedade.

Desta forma, é necessário adotar um novo comportamento, cada vez mais participativo. Não se pode olvidar que, dadas as incertezas do atual modelo de Estado, a busca pela participação social efetiva é primordial, necessária e por que não dizer, indispensável no Brasil atual.

Sabemos que mudar o pensamento coletivo de que, políticas públicas são atribuições exclusivas do Estado, trata-se de tarefa árdua, mas devemos ter em mente que o terceiro setor abre portas para uma sociedade mais humana, solidária e equilibrada.

O crescimento do Terceiro Setor, não só no Brasil, mas no mundo globalizado, denota este maior compromisso com a coletividade. Já não é sem tempo que a sociedade brasileira deve assumir o compromisso social que lhe cabe. Nossa Carta Magna, embora traga, em seu nobre texto constitucional, que vivemos no Estado Democrático de Direito, a verdade é que, no mundo dos fatos jurídicos, no processo da história do Direito, tal Estado Democrático somente se efetivará quando todos os direitos fundamentais se tornarem, verdadeiramente, DIREITOS HUMANOS. E para tanto, não basta apenas o agir do Estado e sim de toda a COLETIVIDADE.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. Política social e combate à pobreza: a teoria da prática. In:

ABRANCHES, S.H.; SANTOS, W.G.; COIMBRA, M.A. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987. p. 9-32.

BERGAMINI, Cecília W. **Psicologia Aplicada à Administração de Empresas**. 3. ed. São Paulo: Atlas S.A., 1982.

BOBIO, Norberto. **A Teoria das Formas de Governo**: 9ª Ed. Unb. Tradução Sérgio Bath. Ed Universidade de Brasília. 2009.

BURKE, Mary Na.; LILJENSTOLPE, Carl. **Recuiting Volunteers: A guide for Non – profits** Crisp, EUA, 1992.

CAMACHO, Bruno Sanna,

CAMPBELL, Katherine N; ELLIS, Susan J. **Guide to Volunteers Management**. Energize, EUA, 1998.

CORULLÓN, Monica B.G. **Voluntariado na Empresa**: Gestão eficiente da participação cidadã. São Paulo: Petrópolis, 2002.

\_\_\_\_\_, Manual elaborado para o Programa de Promoção do Voluntariado do Conselho Comunidade Solidária, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**: 28ª Ed. Saraiva. São Paulo, 2009.

Di PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**: 7ª Ed. Atlas S.A. São Paulo, 2009.

Di PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**: 23ª Ed. Atlas S.A. São Paulo, 2010.

DOHME, V.D. **Trabalho Voluntário**: Primeiros passos na direção de um trabalho

voluntário construtivo, desafiante e agradável. São Paulo, 2001.

DRAIBE, S. Uma nova institucionalidade das políticas sociais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 11, n. 4, p. 3-15, 1997.

FALCONER, Andrés Pablo. **A Promessa do Terceiro Setor**: Um Estudo Sobre a Construção do Papel das Organizações sem Fins Lucrativos e do seu Campo de Gestão. São Paulo: Centro de Estudos em Administração do Terceiro Setor, 1999.

FERNANDES, Rubem César. **Privado Porém Público**: o Terceiro Setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**: 12ª Ed. Graal. São Paulo, 2009.

FOUCAULT, Michel. **Em Defesa da Sociedade**: 1ª Ed. Graal. São Paulo, 04/2009

GARCIA, O. **Uma historia Del Voluntariado desde la Miranda de sus Paradigmas**. Programa seguir creciendo. Buenos Aires, 2001.

MAXIMIANO, Antonio C.A. **Gerencia de Trabalho de Equipe**. São Paulo: Pioneria, 1947.

\_\_\_\_\_, **Teoria Geral da Administração**: 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

OTERO, Paulo. **Legalidade e administração pública**. O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade. Lisboa: Almedina, 2003.

PEREZ, Clotilde; JUNQUEIRA, Luciano P. (orgs), **Voluntariado e a Gestão das Políticas Sociais**. São Paulo: Futura, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Livraria do Advogado. 8ª Ed. Porto Alegre, 2010.

SILVA, Christian L. **Desenvolvimento Sustentável**: Um Conceito Multidisciplinar. Fae Business. School. Curitiba: FAE, 2005.

TENÓRIO, Fernando Guilherme organizador. **Responsabilidade Social Empresarial**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

**Vade Mecum**. Saraiva. 9ª Ed. 2010

VERGARA, Sylvia Constant. **Gestão de Pessoas**. 2. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2000.

## REFERÊNCIAS ELETRÔNICAS.

Disponível em: <http://www.espirito.org.br> – Acesso em 05 junho 2006.

Disponível em: <http://www.integracao.fgvsp.br> – Acesso em 30 março 2006.

Disponível em: <http://www.portaldovoluntario.org.br> – Acesso em 05 junho 2006.

Disponível em: <http://www.programavoluntarios.org.br>, Acesso em 09 setembro 1999.

Disponível em: <http://www.voluntariado.org.br> – Acesso em 10 setembro 2004.

Disponível em: <http://geogente.wordpress.com/tag/thomas-hobbes/>

Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/educar/redeedh/anthist/alema1919.htm>,  
COMPARATO, Fábio Conder

Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/educar/redeedh/anthist/mex1917.htm>.  
COMPARATO, Fábio Conder

Disponível em: <http://server05.pucminas.br> - Rita de Cassia Costa Souto

Disponível em: [http:// site:www.portal-rp.com.br](http://site:www.portal-rp.com.br). FERNANDES, Angela,

Disponível em <http://recantodasletras.uol.com.br/artigos/441013>. RODRIGUES, Cyro  
Mascarenhas

JUNQUEIRA em [http:// site: www.scielo.br](http://site:www.scielo.br). Luciano A.Prates,

## INSTITUIÇÕES ESTUDADAS

MANUAL DA INSTITUIÇÃO – Trabalhando com o Voluntariado, 2001.

BEIJA-FLOR, boletim do RIOVOLUNTARIO – ANO V, n.9, 08/2002.

FOLHA DE SÃO PAULO – 26 fevereiro 2001.

CENTRO DE VOLUNTARIADO DE SÃO PAULO – 2004.

## ANEXO



Sala de arquivo



Sala de arquivo organizada  
por voluntários.



Sala de Raio X



Sala de Raio X reformada por  
voluntários.



Cobertores velhos transformados em almofadas para cadeiras, revestidas em couro; e edredons, revestidos por tecido de algodão, realizado por voluntárias.

#### Doações recebidas



Lençóis

