

ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E TERCEIRO SETOR: A MUDANÇA INTRÍNSECA DE TERMINOLOGIA PROMOVIDA PELO PROJETO LEI 649/2011

CIVIL SOCIETY AND THIRD SECTOR: CHANGE OF INTRINSIC TERMINOLOGY PROMOTED BY LAW PROJECT 649/2011

Otávio Campos Borges de Medeiros

RESUMO

Após a promulgação da Constituição da República Federativa de 1988, a nova concepção de Estado Democrático de Direito, capaz de prestar aos seus cidadãos serviços públicos especializados e eficientes passou a prevalecer no seio da administração pública federal. Tal fato foi claramente percebido com as alterações constitucionais e dos paradigmas da administração pública o que resultou na publicação em novembro de 1995 do “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, cujo objetivo foi de estabelecer critérios objetivos e metas a serem alcançados pela reforma da máquina estatal federal, de forma a proporcionar aos cidadãos brasileiros serviços públicos de melhor qualidade e mais eficientes. Neste sentido, imprescindível destacar a importância da participação de diversas organizações da sociedade civil desde a publicação do citado plano diretor, e que com o passar dos anos passaram a constituir o atualmente denominado terceiro Setor. Este estudo se justifica em razão da mudança da terminologia jurídica inicialmente concebida de terceiro setor para a denominação proposta pelo projeto de Lei 649/2011 para organizações da sociedade civil, especialmente para tentar identificar os motivos que levaram a propor tal mudança e o possível efeito que poderá ou não resultar na legitimidade e regulação das entidades de interesse público sem fins lucrativos.

Palavras chave: Organizações da Sociedade Civil; Terceiro Setor; Mudança; Terminologia.

ABSTRACT

After the promulgation of the Federal Constitution of 1988, the new concept of welfare state able to provide their citizens skilled and efficient public services began to prevail within the federal public administration. This fact was clearly seen with the publication in November

1995 of the "Master Plan for the Reform of the State Apparatus", whose goal was to establish objective criteria and targets to be achieved by the reform of the federal state machine, in order to provide Brazilian citizens public services better and more efficient. In this sense, essential to emphasize the importance of participation of various civil society organizations since the publication of the said master plan, and that over the years have come to be called the third sector currently. This study is justified due to the change of terminology originally conceived of civil society organizations to the current designation of the Third Sector, especially the importance it plays in the functioning of the state apparatus.

Keywords: Civil Society, Third Sector; Change; Terminology.

1- INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende analisar os conceitos terminológicos de terceiro setor e de organizações da sociedade civil que envolvem a caracterização de entidades sem fins lucrativos de interesse público estruturadas por entidades integrantes da sociedade civil.

O problema levantado refere-se a investigação para identificar as razões que conduziram o projeto de lei 649/2011 - PLS 649/2011 - a realizar o deslocamento da terminologia de terceiro setor para o conceito então do que seria as organizações da sociedade civil, conforme disposto no inciso I do artigo 2º do mencionado projeto normativo.

A hipótese a ser discutida é de que desde a implementação da terminologia jurídica de terceiro setor a qual ocorreu com advento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado até a criação do projeto de lei anteriormente citado, ocorreram investigações criminais referentes a desvios de verbas públicas que causaram impacto social negativo ao conceito terminológico de terceiro setor.

Imprescindível registrar que foi instalada em Outubro de 2010, Comissão Parlamentar de Inquérito no Senado Federal – CPI - que tinha por objetivo apurar e compreender o funcionamento das organizações da sociedade civil e o relacionamento delas com o aparelho estatal.

O resultado obtido pela CPI que produziu relatório com cerca de 1500 laudas, informou sobre a necessidade de serem corrigidas inúmeras falhas encontradas nas mais diversas situações analisadas, e que induziu o senado a apresentar a minuta de projeto de lei, que mais tarde culminou no atual PLS 649/2011 em tramitação.

A importância de analisar o problema reside na necessidade de verificar se a alteração da terminologia proposta pelo projeto de lei 649/2011 acarretará em alguns equívocos de modo que não consiga englobar a diversidade de entidades existentes nesta seara de atuação.

O tema foi investigado diante da dogmática do Direito Administrativo e de seus respectivos institutos jurídicos, desenvolvida sob a ótica da teoria Gerencial do Estado como forma de melhor se adequar a questão discutida com a atual conjuntura da administração pública brasileira. Por essa razão, inicialmente foi elaborada uma pesquisa breve quanto as mudanças ocorridas nas concepções de Estado de Direito (Liberal, Social e Democrático de Direito) e sua conseqüente alteração na estrutura administrativa do Estado brasileiro (patrimonialista, burocrática e gerencial) para então adentrar na discussão terminológica apresentada entre terceiro setor e organizações da sociedade civil.

Assim, será apresentada reflexão, ainda que com as limitações do presente artigo, sobre as circunstâncias em que se iniciaram as discussões sobre a implementação da terminologia jurídica do terceiro setor através do estudo sobre o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e outros trabalhos doutrinários desenvolvidos sobre o mencionado tema.

Da mesma forma será realizado estudo dialético referente a implementação da terminologia de organizações da sociedade civil e tentar identificar de forma objetiva e clara as razões que levaram a sua implementação no projeto de lei 649/2011. Por isso, mesmo que de forma breve, será posta em causa pelo presente trabalho a discussão em torno da necessidade de alteração da terminologia legal de terceiro setor para conceituação jurídica de organizações da sociedade civil.

2 - ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO - BREVES CONSIDERAÇÕES

O Estado Democrático de Direito é designado a assegurar o exercício de valores supremos dentro de uma conjuntura dogmática-constitucional, não como forma de garantir valores em níveis abstratos, mas sim dar efetividade para a concretização dos direitos fundamentais integrantes do Estado. (SILVA, 2007) A sua concepção não deriva simplesmente da adesão dos princípios do Estado de Direito e do Estado Democrático, mas desvenda um comportamento de mudança e revolução do *status quo*. Assim se faz necessário apresentar seu desenvolvimento para se atingir ao conceito síntese da sua verdadeira definição.(SILVA, 2005)

O Estado de Direito Liberal, em sua gênese, possuía como característica essencial a limitação do poder através de três pilares básicos: (i) respeito e subordinação aos dispositivos legais; (ii) divisão do poder de forma harmônica e independente (Executivo, Judiciário e Legislativo); (iii) implementação e garantia dos direitos individuais. Esses três núcleos continuam sendo as bases fundamentais ao Estado de Direito, o que é reconhecido como grande vitória da sociedade liberal¹. (SILVA,2005)

No entanto, o modelo Estado do Liberal de Direito procedeu em inúmeras injustiças tendo em vista o abstencionismo e individualismo ocasionados durante esse período, o que demonstrou a insuficiência liberal da burguesia ao ponto de permitir a criação da ideologia fundamentada na "justiça social". Deste modo, se iniciou uma modificação de paradigma, como forma de manter os direitos individuais anteriormente conquistados, mas, porém para adicionar novos parâmetros sociais ao Estado. (SILVA,2005)

Esses "novos" direitos proporcionaram a época uma necessidade de garantir ao ser humano no plano social, econômico e cultural, um mecanismo de atingir um fundamento existencial humanamente digno.(CANOTILHO, 2003)

Certos regimes Constitucionais do ocidente procuraram desempenhar o chamado Estado Social de maneira incisiva adicionando capítulos peculiares sobre direitos sociais e econômicos em suas referentes constituições. (SILVA, 2005)

O Estado Social de Direito no Brasil foi desenvolvido através da Constituição de 1934 - CR/34, a qual sofreu direta influência da revolução Constitucionalista de 1932. A mencionada ordem constitucional também foi influenciada pela Constituição Alemã de Weimar de 1919, e das bases doutrinárias e filosóficas do corporativismo, de modo que foi acrescentado um capítulo específico sobre a ordem econômica e social, o que resultou no início do período de intervenção estatal. (BARROSO, 2009)

Contudo, o referido desenvolvimento somente aconteceu no plano jurídico, sem evoluir o a função política das instituições do Estado, afastando em alguns casos o sistema clássico liberal do Estado de Direito. Tal fato procedeu em diversas ditaduras pela história da humanidade, como nos seguintes casos: Itália de Mussolini, Espanha de Franco, Alemanha de Hitler e no Brasil de Vargas. (BARROSO, 2009)

Constata-se, diante das considerações supra apresentadas, que nem o Estado social de Direito nem o Estado liberal de Direito, possuíam como principal objetivo o desenvolvimento

¹ Referente ao Estado de Direito Liberal, ressaltar-se a doutrina do jurista Italiano Giorgio Bongiovanni que descreve detalhadamente o período contratualista de Direitos como mecanismos de reivindicação da liberdade. " i diritti come pretesa di liberta." (BONGIOVANNI, 2011)

de um Estado Democrático, pois esse se baseia nos princípios da soberania popular, o qual define a participação efetiva da população na vida pública e na efetivação do princípio democrático como instrumento garantidor dos direitos fundamentais. (SILVA, 2005)

Atualmente, o Estado brasileiro é estruturado dentro do contexto filosófico do Estado Democrático de Direito, após ter passado por 25 (vinte e cinco) anos de regime militar e aproximadamente 12 (doze) de abertura "segura, lenta e gradual" (BARROSO, 2009). Assim, diante da referida ordem jurídica constitucional, o Estado brasileiro desenvolve perspectivas para realização dos direitos sociais bem como pela concepção de mecanismos de cidadania a fim de realizar as reivindicações de uma justiça social, baseada na dignidade da pessoa humana.(SILVA,2005)

Dentro desta conjuntura, se compreende a razão pela qual o artigo 1º da CF/88 afirma que a República Federativa do Brasil é composta pelo Estado Democrático de Direito, não como intenção futura ou promessa, mas sim como algo imutavelmente já promulgado. (SILVA, 2005)

Entretanto, mesmo com a promulgação da CF/88 o Estado brasileiro precisou executar reformas constitucionais importantes a fim de efetivar o Estado Democrático de Direito. Nesse contexto, o Poder Constituinte Derivado elaborou a emenda Constitucional número 19/1998, apresentando novas diretrizes para administração pública brasileira na tentativa de devolver a do Estado Gerencial.

Destarte, diante do exposto, apresenta-se a análise jurídica das mudanças ocorridas na administração pública brasileira desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, como forma de demonstrar a conseqüente ligação com as alterações do Estado de Direito, e a sua importância na verificação do problema apresentado nesta pesquisa.

3 - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL - BREVES CONSIDERAÇÕES

O Direito Administrativo e Constitucional possuem finalidades e origens comuns em razão da necessidade de limitar o poder do Estado. Contudo, seguiram rotas distintas tendo em vista a influência da doutrina jurídica francesa. Ao longo do século XIX e início do século XX, a dogmática constitucionalista foi associada a política sem "energia" normativa que derivasse na aplicação imediata das regras constitucionais. (BARROSO, 2008)

No entanto, o Direito Administrativo se desenvolveu como ramo jurídico específico, aprimorando a ciência da administração pública. E foi com o fim da segunda guerra mundial,

que se verificou a importância da constitucionalização do Direito Administrativo e consequente regulação constitucional da Administração Pública (BARROSO, 2008)

Dentro desse contexto, a administração pública brasileira procurou desenvolver novos paradigmas para seguir as alterações do Estado de Direito. Durante o início do século XX o Estado brasileiro era administrado pelo poder oligárquico representado na figura dos "senhores de terras". (PEREIRA, 2006)

Diante desta questão em que o privado se apropriava do poder decorrente do patrimônio que possuía, acontece alteração na estrutura administrativa do Estado como forma de propor uma nova alternativa ao modelo patrimonialista adotado. Deste modo, implementou-se a administração pública burocrática, que visava o afastamento claro entre o privado e o público, como também entre o administrador público e o político. (PEREIRA, 2006)

Assim, importante demonstrar a diferença entre a administração burocrata e a patrimonialista, informada por Luiz Carlos Bresser Pereira:

"Se, no século XIX, a administração pública do estado liberal era um instrumento para garantir os direitos de propriedade - assegurando a apropriação dos excedentes da economia pela classe capitalista emergente -, no Estado desenvolvimentista, a administração burocrática era uma modalidade de apropriação dos excedentes por uma nova classe média de burocratas e tecnoburocratas. No Estado liberal, o preço da iniciativa empreendedora foi a concentração de renda nas mãos da burguesia, mediante mecanismos de mercado; no Estado desenvolvimentista, o excedente da economia foi dividido entre os capitalistas e os burocratas, que além dos mecanismos de mercado, usaram o controle político do Estado para enriquecimento próprio. Se, nos países desenvolvidos, a *res publica* não foi bem protegida pela administração burocrática dada sua ineficiência em administrar o Estado do Bem-Estar, nos países em desenvolvimento, a *res publica* foi ainda menos protegida, porque, nesses países, os burocratas não se dedicaram apenas à construção do Estado, mas também a substituir parcialmente a burguesia no processo de acumulação de capital e na apropriação do excedente econômico. (PERREIRA, 2006, 28 p.)

Assim, foi diante da necessidade apresentar novas diretrizes para Administração Pública, que o Estado brasileiro iniciou o procedimento de implementação dos princípios da burocracia clássica racional-legal no período do governo de transição de Getulio Vargas. (DIAS, 2003)

Importante salientar que a reforma administrativa de Getúlio Vargas possuiu relação direta com a aplicação dos princípios basilares do Estado de Bem-estar social. Destaca-se que a mencionada reforma foi realizada de forma autoritária e impositiva, pois correspondia ao regime político existente à época. (DIAS, 2003)

A concepção do Departamento Administrativo de Serviço Público (DASP), simbolizou a implementação dos princípios da administração pública burocrática, sendo considerado o termo da primeira reforma administrativa brasileira. (PEREIRA, 2006).

O mencionado órgão possuía diversas atribuições outorgadas pelo Decreto-lei nº 579/38, sendo que, no entanto, perdeu suas características essenciais para desenvolver a função meramente legislativa de elaboração normativa de caráter geral. Assim a professora Maria Tereza Fonseca Dias apresenta algumas competências do DASP:

"Entre outras atribuições, o DASP era encarregado de coordenar, orientar e fiscalizar a aplicação de toda a legislação de pessoal, propondo as revisões que lhe fossem cabíveis; rever projetos de obras destinadas ao serviço público civil; promover cursos de administração e de extensão; coordenar a carreira de técnico de administração. propor a formação de carreiras; prestar serviços de publicidade e coordenar a elaboração de Revista do Serviço Público - que foi o principal veículo de divulgação das ideias propugnadas pela Reforma Administrativa da época." (DIAS, 2003, 177p.)

Contudo, a reforma administrativa de Getúlio Vargas se enfraqueceu por diversas questões. Durante essa época o Estado preocupava em controlar a administração pública do que investir na prestação do serviço público, o que resultou na centralização do poder e sua concentração na atuação estatal por meio do DASP. (DIAS, 2003)

Diante dessas situações, por volta do ano de 1967, o Estado brasileiro inicia a segunda reforma administrativa no mesmo período em que sucedeu a alteração da Constituição de 1946. Segundo Luiz Carlos Bresser Pereira, a reforma ocorrida durante a ditadura militar é considerada de Desenvolvimentista, tendo em vista que almejava a distinção expressa de administração direta e indireta, garantindo as fundações, as autarquias e empresas estatais uma maior liberdade de gestão. (PEREIRA, 2006)

A mencionada reforma implementada pelo Decreto-lei nº 200/67, tem três estruturas básicas de aplicação, (i) coordenação e controle, (ii) organização administrativa, (iii) fiscalização financeira e orçamentária e planejamento. (DIAS, 2003)

Referente ao primeiro item, o decreto de reforma apresentou uma compatibilização por meio do direito positivo e da doutrina, com as idéias de Administração indireta e direta, como forma de conceituar a técnica em descentralização e desconcentração administrativa. (DIAS, 2003)

O segundo item, destinou-se a implementação dos controles pela Administração Pública como mecanismo de fiscalizar a descentralização administrativa e as delegações de competências. E o ultimo ponto supra mencionado, refere-se a instrumentos para implementar o sistema de planejamento de resultado através do contexto de atividades programáticas no ambiente da máquina pública, em razão dos diversos planos econômicos criados no período de elaboração do decreto nº 200/67. (DIAS, 2003)

De acordo com Luiz Carlos Bresser Pereira a reforma administrativa de 1967 é considerada como os primeiros passos da administração gerencial no Brasil, tendo em vista que foi uma tentativa de ir além da rigidez burocrática do Estado como também para implementação das três bases acima apresentadas. (PEREIRA, 2006)

Contudo, assim apresenta o mencionado autor as 2 (duas) conseqüências inesperadas e indesejáveis ocasionadas com o Decreto-lei nº 200/67:

"De um lado, por permitir a contratação de empregados sem concurso publico, facilitou a sobrevivência de praticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro, por não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que era vista pejorativamente como "burocrática" ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreias de altos administradores. O núcleo estratégico do Estado, foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através da estratégia oportunista do regime militar, que, ao invés de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível selecionados através de concurso públicos, preferiu contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais". (PEREIRA, 2006, 244p.)

E conclui:

"Desta maneira, a reforma administrativa embutida no Decreto-lei nº 200/67, ficou pela metade e fracassou. A crise política do regime militar, que se iniciou já em meados dos anos 70, agravou ainda mais a situação da administração publica, na medida em que a burocracia estatal foi identificada com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração." (PEREIRA, 2006, 245p.)

Com o final do regime militar, atravessando o período transição democrática até o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, ocasionaram diversos momentos precedentes a reforma gerencial. Contudo, o principal movimento que ocorreu neste período refere-se ao Programa Nacional de Desburocratização, idealizado no ano de 1979 por Hélio Beltrão. A principal finalidade do mencionado programa era reduzir a poder do Estado nas relações privadas. (DIAS, 2003)

Contudo, Luiz Carlos Bresser Pereira afirma que o período de mudança do governo Sarney, atravessando a promulgação da Carta da Republica de 1988, e a administração de Collor e Itamar, foram um retrocesso, tendo em vista que ressuscitaram os pensamentos burocráticos da década de 30 com a influência política do populismo dos anos 50. Afirma que os partidos de transição eram democráticos, mas possuíam fundamentos populistas e que a Constituição da República de 1988 ignorou as novas orientações da administração pública moderna consagrando princípios administrativos arcaicos e burocráticos ao extremo.

Com o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, criou-se o Programa de Reforma do Estado com o objetivo de discutir e implementar a teoria gerencial na administração pública, direcionada para a eficiência, descentralização, produtividade, controle de resultados, e qualidade do serviço público. (DIAS, 2003)

Deste modo, durante o referido Governo, iniciou-se procedimento de intensa reforma administrativa com o objetivo de rescindir com ideais burocráticos do Estado Social weberiano. Para implementação da reforma gerencial, a administração pública brasileira sofreu influências dos regimes norte-americanos e ingleses, os quais tinham como fundamento o conceito de Governo Empreendedor como mecanismo de implementação de novos recursos que visavam a maximizar a eficiência e produtividade. (PEREIRA, 2006)

Com a criação da Emenda Constitucional número 19/98, inaugura-se a implementação no Estado brasileiro da administração pública gerencial, conforme informado por Luiz Carlos Bresser Pereira:

"Novos paradigmas gerenciais: a ruptura com estruturas centralizadas, hierárquicas, formalizadas e piramidais e sistemas de controle 'tayloristas' são elementos de uma verdadeira revolução gerencial em curso, que impõe a incorporação de novos referenciais para as políticas relacionadas com a administração pública, virtualmente enterrando as burocracias..." (PEREIRA, 2006, 252p.)

Diante dessa nova conjuntura da administração pública gerencial, o estado brasileiro busca mecanismos do direito privado para o aprimoramento estatal, de forma a introduzir no Direito Administrativo uma renovada ligação com o direito privado. (GUIMARÃES, 2012)

No entanto, durante a promulgação da Constituição de 1988, aparelho estatal ainda não estava pronto e equipado com os instrumentos necessários para proporcionar a população o pleno exercício dos direitos e garantias assinalados pela nova Constituição vigente, de forma que se viu obrigado a rever sua atuação junto à sociedade civil, o que resultou na realização de diversas reformas que buscavam a adequação da atividade estatal aos novos preceitos de prestação de serviços públicos de qualidade. (GUIMARÃES, 2012)

Assim, com advento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o qual utilizava os ideais da administração pública gerencial, o termo terceiro setor começou a ser utilizada pelos estudiosos do direito como forma de adequar juridicamente a todos os fenômenos societários ocorridos com a sociedade civil. (DIAS,2008)

Deste modo, após apresentar todas mudanças ocorridas na estrutura institucional da administração pública brasileira, será necessário abordar, dentro dos limites deste artigo, as terminologias que envolvem o terceiro setor e as organizações da sociedade civil.

4 - O TERCEIRO SETOR E AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL - BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DA ALTERAÇÃO DA TERMINOLOGIA

Assim, após demonstrar as alterações jurídicas ocorridas nas instituições do Estado e conseqüentemente da administração pública, se faz necessário apresentar o núcleo central deste trabalho, desenvolvendo breves, porém objetivas e claras considerações sobre a mudança de terminologia de terceiro setor para organizações da sociedade civil.

Como visto, não restam dúvidas sobre a importância das atividades desempenhadas pelas entidades que compõem o Terceiro Setor, especialmente em vista da ineficiência do Estado de prover aos seus administrados todos os serviços de que necessitam, de maneira satisfatória e eficaz.

E para nomear tais entidades, diversas tem sido as expressões utilizadas para nomeá-las, dentre as quais podem ser citadas as organizações ou setor sem fins lucrativos e organizações voluntárias ou setor voluntário (derivadas da literatura americana), as entidades ou setor de caridade, filantrópicas ou de mecenato (tradição inglesa), as organizações não governamentais – ONG's (utilizadas na Europa continental), e as organizações da sociedade

civil, setor da sociedade civil, setor social econômico, ou economia social (em uso na América Latina). (DIAS, 2008)

No Brasil, as pesquisas desenvolvidas sobre a terminologia *terceiro setor* foram primeiramente elaboradas a partir da metade da década de 90 do século XX, dentro da perspectiva de análise da Antropologia, Ciência Política e Ciências Sociais. No campo da pesquisa jurídica o referido termo passou a ser mais bem explorado pelos juristas a partir da implementação do Plano de Reforma do Aparelho do Estado e das investigações científicas desenvolvidas pelo Governo Federal através do Conselho da Comunidade Solidária, liderado pela Antropóloga Ruth Cardoso. (DIAS, 2008)

A referida reforma elaborou o conceito do chamado público não-estatal, onde o determina a "publicização" de serviços não inerentes ao Estado, transferindo a execução de tal atividade para as entidades estabelecidas como organizações sociais. Assim, descreve o Plano de Reforma do Aparelho do Estado:

A estratégia de transição para uma administração pública gerencial prevê, ainda na dimensão institucional-legal, a elaboração, que já está adiantada, de projeto de lei que permita a "publicização" dos serviços não-exclusivos do Estado, ou seja, sua transferência do setor estatal para o público não-estatal, onde assumirão a forma de "organizações sociais". (BRASIL, 1995, 60p.)

O plano acreditava que o movimento de transferência de serviços não exclusivos do Estado a entidades privadas daria mais efetividade na atuação de demandas sociais necessárias à Sociedade. As referidas organizações teriam autonomia financeira e administrativa, assegurado condições previstas em lei para a constituição de conselhos de administração (BRASIL, 1995)

Assim, o terceiro setor passa a receber componente a mais para sua conceituação, pois a terminologia está diretamente ligada ao referido conceito de público não-estatal desenvolvido, conforme acima apresentado, pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

Contudo, alguns pesquisadores, como no caso de Rubens Cesar Fernandes, afirmam que a expressão terceiro setor é derivada da tradução sociológica utilizada no Estado Unidos da América como *third sector*. Já o sociólogo Boaventura Santos critica o uso universal da terminologia pois a considera muito vaga para tentar abranger o grande número de entidades bem como as influências de outros países existente dentro do vocábulo da língua portuguesa. (DIAS, 2008)

Importante ressaltar a explicação apresentada na obra "Terceiro Setor e Estado: legitimidade e regulação, da professora Maria Teresa Fonseca Dias, em que afirma a importância de utilizar a palavra terceiro setor como forma de tentar buscar centros de convergência entre as entidades que o complementam como mecanismo de compreender os problemas existentes sobre regulação e controle da Administração Pública quando age em parceria com as entidades sem fins lucrativos. (DIAS, 2008)

Entretanto, não obstante as diversas nomenclaturas acima citadas e utilizadas em todo o mundo, emerge necessário registrar que em vista dos objetivos aqui perseguidos, este trabalho se deterá apenas e tão somente a analisar a terminologia empregada para definir as entidades que compõe o terceiro setor no Brasil, e que estão recebendo pelo PLS 649/2011 a denominação de organizações da sociedade civil.

Por seu turno, diante das inúmeras questões e problemas envolvendo tais entidades, que careciam de regramento específico e claro capaz de dar aos seus operadores e aos administradores públicos a segurança necessária para bem desempenhar as respectivas funções, e cumprir com a finalidade para a qual a entidade foi instituída, revelou-se necessário estabelecer limites e critérios formais para atuação do então Terceiro Setor em parceria com o Estado. (OLIVEIRA;HADDAD, 2001)

Tal fato se deu especialmente em vista da reconhecida importância do papel desempenhado por tais organizações como forma de colaboração com as atividades estatais, e que tornou inevitável a participação do Estado através do fomento direto das suas atividades, mediante repasse de recursos públicos realizados através da celebração de termos de parceria e de convênio entre ambos.

Ocorre que, diante da falta de critérios objetivos e de disposições legais específicas para regular toda a imensa gama de organizações existentes e atuantes em todo o país, algumas delas priorizaram interesses pessoais em detrimento do papel social que efetivamente deveriam desempenhar, o que resultou em recorrentes desvios de finalidade e, por consequência, possibilitou o desvio de recursos públicos que a elas eram destinados pelo Estado.

Foi diante deste contexto e da pressão exercida pela opinião pública que em 2007 o Senado Federal instaurou por meio do Requerimento nº 201/2007-SF, a CPI das ONG's cujo "objetivo central não é o de promover a persecução penal, a cargo do Ministério Público, mas o de apontar soluções para os problemas estruturais que permitem locupletamentos individualizados, muitos dos quais já devidamente identificados em ações da Controladoria-

Geral da União, do Tribunal de Contas da União, da Polícia Federal e do Ministério Público.”
(BRASIL, 2010)

Por seu turno, importante ressaltar que os trabalhos da CPI das ONG's se desenvolveram não com intuito de encontrar culpados para uma eventual persecução penal em vista de ilícitos praticados, mas sim de diagnosticar os principais problemas envolvendo as parcerias firmadas entre entidades privadas sem fins lucrativos e o Estado. Veja-se, abaixo, os principais problemas apontados pelo Relatório Final da CPI das ONG's:

- a) ausência de critérios para escolha de entidades. Disso resulta o favorecimento de certas organizações, em prejuízo do princípio da impessoalidade e da moralidade da Administração, bem como a escolha de entidades sem preparo técnico ou estrutura para fiel cumprimento do convênio;
- b) desvio de finalidade do objeto contrato. Como exemplo cite-se um termo de parceria que é firmado para realização de cursos de capacitação, mas a entidade utiliza o recurso para compra de equipamentos e materiais utilizados na capacitação;
- c) insuficiência dos mecanismos de controles interno e externo, capazes de prevenir, corrigir e reprimir os problemas oriundos da relação de parceria entre Estado e entidades privadas sem fins lucrativos. (BRASIL, 2010, 7p.)

Percebe-se, assim, que diversos eram os problemas enfrentados pelo Estado na regulação das atividades e da relação por ele mantida com o Terceiro Setor, fato que resultou também no desgaste da terminologia até então empregada para definir e classificar as entidades que se propunham a realizar as atividades estatais, de forma que a CPI das ONG's além de diagnosticar os citados problemas existentes, sinalizou também para um inegável desgaste da terminologia Terceiro Setor, que sempre era lembrado como sinônimo de desvio de condutas e de recursos públicos. (BRASIL, 2010)

Tal constatação é facilmente percebida ao se analisar o artigo 2º do Projeto de Lei proposto no Capítulo 11 do Relatório Final da CPI das ONG's, ao dispor expressamente e propor nova definição para classificar e nominar tais entidades privadas destinatárias de recursos públicos, além de estabelecer um novo e amplo marco regulatório para a questão. Veja-se a transcrição do referido dispositivo do Projeto de Lei do Senado nº 649/2011, que assim dispõe:

Art. 2º Para fins desta Lei considera-se:

I – organização da sociedade civil: pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos que não distribui entre seus sócios ou associados, conselheiros, diretores,

empregados ou doadores, eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (BRASIL, 2011, 15p.)

Percebe-se, claramente, a intenção do legislador de delimitar objetivamente o que são e o que fazem as organizações da sociedade civil, tendo as definindo como entidades sem qualquer pretensão de obter lucros e, via de consequência, não distribuem quaisquer valores ou bens patrimoniais a qualquer de seus colaboradores, tendo como obrigação precípua a consecução das atividades para as quais foram criadas, e empregando todo o eventual excedente resultante das suas atividades na consecução de tais fins sociais.

Não obstante a redefinição da terminologia, dada de forma clara e objetiva, percebe-se, também, a intenção subjetiva do legislador pátrio de redefinir a terminologia “Terceiro Setor” até então empregada para definir tais entidades, como forma de delas afastar qualquer vinculação pejorativa relativa às fartas máculas que lhes acometiam em razão dos excessos praticados por seus representantes, que não estavam sujeitos a regras claras e objetivas disciplinando a execução das atividades.

5 - CONCLUSÃO

Após a identificação de indícios de que o Projeto de Lei 649/2011 vem propor a alteração indireta da terminologia de terceiro setor para organizações da sociedade civil, buscou-se encontrar a origem do problema. A hipótese levantada foi a de que o vocábulo *terceiro setor* sofreu intensa conotação diante dos graves problemas investigados de desvio de verbas públicas destinadas a entidades que a compõe.

Somado a este fato e as pesquisas desenvolvidas sobre as alterações institucionais do Estado brasileiro e da estrutura administrativa do país, foi identificado através de estudo sobre a Comissão Parlamentar de Inquérito, criada por meio do requerimento 201/2007- SF - (CPI das Ong's) que o deslocamento terminológico de terceiro setor para organizações da sociedade civil, ocorreu em razão das intensas investigações ocorridas nas entidades interesse público sem fins lucrativos.

Referido argumento resta bem comprovado quando se identifica expressamente logo no início do PLS 649/2011 artigo 2º, I, a necessidade apontada pelos legisladores de

conceituarem detalhadamente a terminologia de organizações da sociedade civil, apresentando um campo bem amplo para que possa englobar a maioria das entidades que compõe a "nuvem cinzenta" entre o público e o privado.

Contudo, importante ressaltar que não foi identificado nenhum prejuízo decorrente da possibilidade de se identificar que certa entidade não foi qualificada dentro da terminologia organizações da sociedade civil, pois a conceituação está ampla e geral como forma de estruturar realmente um marco legal de regulamentação das organizações privadas que atuam expressamente em prol do interesse público.

Por fim, independentemente do deslocamento de terminologia apresentada, acredita-se que o objetivo maior de todas as informações apuradas neste trabalho, é de legitimar e regular a atuação das entidades - terceiro setor ou organizações da sociedade civil - criadas para atingir certas finalidades em que o Estado jamais conseguiu chegar, com único e exclusivo interesse de implementação de determinados preceitos basilares do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos; NETO, Floriano de Azevedo Marques. *Direito Administrativo e seus paradigmas*. Belo Horizonte: Forum, 2008.

BARBERA, Augusto. *Le Basi Filosofiche del Costituzionalismo*. Lecce: Laterza, 2011. 314p.

BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. 410 p.

BRASIL, Presidência da República. Câmara de Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília: MARE, 1995.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2002. 1512 p.

CAVALCANTI, Marly. *Gestão social, estratégias e parcerias : redescobrimdo a essência da administração brasileira de comunidades para o terceiro setor*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. 321 p.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Direito Administrativo Pós Moderno*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003. 270 p.

- DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Terceiro Setor e Estado: Legitimidade e Regulação. Por um novo marco jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. 535p.
- FORTES, Heráclito. *CPI das Ong's*. Brasília: Senado Federal, 2010.
- HABERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional - A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a Interpretação Pluralista e "Procedimental" da Constituição*. Porto Alegre: Fabris, 1997. 55p.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 28^a ed. São Paulo: Malheiros, 2010. 1127 p.
- MODESTO, Paulo. *Nova Organização Administrativa Brasileira*. Belo Horizonte: Forum, 2009. 346p.
- NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *Mutações do Direito Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- Oliveira, A. C., & Haddad, S. (2001). As organizações da sociedade civil e as ONGS de educação [Versão eletrônica]. *Cadernos de Pesquisa*, 112, 61-83.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006. 314 p.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A Crise do Estado. Ensaio Sobre a Economia Brasileira*. São Paulo: Nobel, 1996.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Economia Brasileira*. São Paulo: Ed. 34, 1998 224 p.
- SACCO, Ricardo Ferreira. *Constitucionalismo e Ministério Público*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2008. 256p.
- SILVA, José Afonso. *Comentários Contextual à Constituição*. 5^aed. São Paulo: Mandamentos, 2007. 1027p.
- SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24^a ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 924p.
- SILVA, Marco Aurélio de Barcelos. *Mecanismos de atuação estatal - as parcerias público-privadas (PPPs)* Belo Horizonte, 2006. 116 p