
O TERCEIRO SETOR, O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E A AÇÃO ADMINISTRATIVA DE FOMENTO NO HORIZONTE DE UMA NOVA ORDEM SOCIAL

The Thrid Sector, the Principle of Subsidiarity and the Administrartive Action of Fomentation in the Horizon of a New Social Order.

Clóvis Carvalho Britto^{*}
Frederico Luis Domingues Bittencourt^{**}

RESUMO: A criação de uma nova ordem social por parte da sociedade civil organizada a fim de atender às demandas sociais da população, através das instituições sociais: entidades filantrópicas, entidades de direitos civis, movimentos sociais e religiosos, ONG's, organizações sociais, agências de desenvolvimento social, órgãos autônomos da administração pública descentralizada, fundações e instituições sociais das empresas, fez surgir o denominado Terceiro Setor. O crescimento das entidades do Terceiro Setor deve-se ao redescobrimto do princípio da subsidiariedade e à crise do Estado enquanto um prestador eficiente de serviços públicos. A principal forma de atuação deste princípio é o fomento, um gênero de atividade jurídica destinado ao incentivo e incremento do Terceiro Setor.

PALAVRAS-CHAVE: Cidadania; direitos civis; coletivo; filantropia.

ABSTRACT: The creation of a new social order by the organized civil society in order to attend the social demands of the population, through the social institutions: philanthropic entities, entities of civil rights, religious and social movements, NGOs (Non-Governmental Organizations), social organizations, social development agencies, autonomous bodies of decentralized public administration, foundations and social institutions of companies, has caused, the so-called Third Sector. The growth of the entities of the Third Sector is due to the rediscovery of the principle of subsidiarity and the crisis of the Estate as an efficient provider of public services. The main mechanism of action of this principle is the fometation, a kind of juridical activity destined to the improviment and stimulation of the Third sector.

KEYWORDS: Citizenship; civil rights, collective; philanthropy

A nobreza de uma vida não mora no poder ou na realização, mas na delicadeza da sensibilidade e na disponibilidade de dar a mão.

Frederico Bittencourt

1 INTRODUÇÃO (PRELÚDIO DE UMA NOVA ORDEM SOCIAL)

O sociólogo alemão Claus Offe, professor da Universidade de Humboldt (Alemanha), em visita ao nosso país, defendeu a tese de que “está em curso uma gigantesca reforma das relações do cidadão com o governo”. Para Offe, “ao lado do Estado e do mercado, entidades comunitárias como as ONG's e as igrejas vão formar uma nova ordem social” (*Apud* TRAUMANN, 1998, p.11).

^{*} Doutorando em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Especialista em Direito Administrativo e Direito Constitucional pela Universidade Católica de Goiás (UCG). E-mail: clovisbritto5@hotmail.com.

^{**} Advogado, poeta, Mestrando em Letras/Literatura pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Especialista em Direito Administrativo e Direito Constitucional pela Universidade Católica de Goiás (UCG). E-mail: fredbar-do@hotmail.com.

Esta nova ordem social surgiu em decorrência da falência do Estado do bem-estar social, principal provedor de serviços sociais aos cidadãos. A falência do Estado forte suscitado pelo apogeu do neoliberalismo, com a concepção do Estado Mínimo, paralisou o primeiro Setor, que é o próprio Estado.

Toda expectativa de melhores serviços sociais foi canalizada para o papel do Estado como órgão regulador desses serviços e para o crescimento da pobreza e da exclusão social. A baixa qualidade dos serviços e os seus altos custos só fizeram aumentar a legião dos excluídos e dos desassistidos. Milhões de cidadãos tornaram-se órfãos do Estado do bem-estar social, morto, enterrado e esquecido pelos escombros deixados pela onda neoliberal que, tendo começado na Inglaterra, alastrou-se por todo o mundo.

Mal ou bem, o Estado do bem-estar social funcionava, pois era o Primeiro Setor que atuava no campo social. Com a apologia do mercado, este Segundo Setor mostrou a sua verdadeira face: o seu ímpeto concentrador de renda, o favorecimento das elites, a promoção da desigualdade e a exclusão social.

Agora, o que fazer? Os movimentos sociais, as ONG's, as igrejas, os movimentos religiosos e os cidadãos mobilizaram-se para criar uma nova ordem social. É o advento de uma mudança radical nas relações entre o Estado, as empresas e a sociedade civil.

Na concepção Offiniana, é a nova ordem social que surge, sendo a sua principal base a estruturação e o funcionamento do Terceiro Setor. Esta nova ordem social tem, segundo Francisco Paulo de Melo Neto, as seguintes características:

predomínio da ação comunitária sobre a ação estatal e empresarial; mudanças profundas nas relações do cidadão com o governo; surgimento de uma nova concepção de Estado; substituição da prevalência dos interesses corporativos pela hegemonia do interesse social; surgimento de novas instituições sociais; diminuição da influência da burocracia estatal e aumento da influência das entidades comunitárias; abertura de novos canais de reivindicações sociais; e emergência de redes de solidariedade social (MELO NETO, 1999, p. 03).

A atuação de um Estado grande e de um Governo forte é substituída pelo surgimento de uma ação comunitária forte, atuante, reivindicatória e mobilizadora. A ação estatal ineficiente, precária a insuficiente, porque não atende às demandas sociais da população, sobrevém uma ação comunitária capaz de prover o cidadão dos serviços sociais básicos. E, conseqüentemente, começa a desenhar-se a reconfiguração de um governo mais fraco, mais suscetível às influências da sociedade civil.

São grandes as mudanças nas relações do cidadão com o governo. Neste novo contexto social cresce a conscientização e a educação para cidadania. Agora, o cidadão não mais depende integralmente do Estado. Ele próprio exige cidadania, pois sabe que na falta de um Estado provedor, ele pode contar com os serviços comunitários. As entidades de direitos civis, os movimentos sociais e religiosos são os mais novos provedores de cidadania. Através deles o cidadão conhece os seus direitos, faz valer os seus direitos na mediação dos conflitos com o Estado e as empresas, e obtém emprego e os serviços essenciais.

É o exercício da "cidadania responsável", que surge da base, oriunda da influência e das ações das entidades comunitárias. Não é aquela cidadania antes conferida e legitimada pelo Estado, carente das ações do governo. Mas, é sim, a cidadania que é obtida e assegurada

através das ações efetivas da comunidade. Trata-se de uma “cidadania conquistada”, participativa e auto-sustentável, pois não depende de direitos assegurados, mas que nasce da luta e mobilização constantes na defesa dos interesses do cidadão junto às funções Executiva, Legislativa e Judiciária.

Assim, emerge uma nova concepção do Estado. Não mais o Estado burocrático totalizante, o Estado do bem-estar social e nem tampouco o Estado Mínimo dos Liberais. Deparamo-nos com um novo Estado: o Estado inserido no novo pacto social. O Estado comprometido com a sociedade civil, cujo papel dominante é o exercício pleno do seu poder social, no controle dos excessos do mercado, das empresas e dos burocratas; na regulamentação dos serviços prestados pela iniciativa privada; na realização de investimentos sociais e na atuação em parceria com as empresas e a sociedade civil na busca de soluções duradouras para a eliminação do déficit social.

Antes o Estado era dominado em grande parte pelos burocratas, dignos representantes das grandes empresas, do capital internacional, dos grandes latifundiários. Era um Estado loteado pelos interesses convergentes e divergentes das elites industriais, agrárias e políticas. Já no Estado inserido no novo pacto social prevalecem os interesses sociais em detrimento dos interesses corporativistas e/ou individuais.

Para atuar nesta nova ordem social, surgem outras instituições: entidades filantrópicas, entidades de direitos civis, movimentos sociais e religiosos, ONG's, organizações sociais, agências de desenvolvimento social, órgãos autônomos da administração pública descentralizada, fundações e instituições sociais das empresas. Tais entidades constituem o que denominamos de Terceiro Setor.

É grande a influência dessas entidades de natureza comunitária. São entidades de base que praticam um novo modelo de gestão. Utilizam procedimentos de administração participativa em todos os níveis de decisão e atuação, valem de novos canais de reivindicações sociais do tipo fóruns de debates, assembléias e audiências e arregimentam recursos com práticas de trabalho voluntário e doações.

Tais entidades formam entre si uma extensa rede de solidariedade social: “é onde o cidadão vai encontrar a solidariedade sem interesses”, como afirma Offe (*Apud* TRAUMANN, 1998, p.13). Por exemplo, o cidadão desempregado recebe donativos da igreja, assume trabalho voluntário no hospital ou escola local através da associação de pais de alunos ou da cooperativa dos médicos, engaja-se num mutirão da comunidade para terminar a obra da sua casa, organizado pela associação dos moradores. E pode, até mesmo, encontrar emprego numa ONG que atua na comunidade onde reside, ou que defende uma causa social de seu interesse ou identificação.

Estas são as principais características da ordem social da qual nos fala Claus Offe. É uma ordem que supera em vitalidade, legitimidade e harmonia a ordem da burocracia estatal (Primeiro Setor) e a ordem econômica do mercado (Segundo Setor). Uma ordem que nasceu da desordem social vigente, e cuja expressão institucional encontra-se no Terceiro Setor. São, portanto, as entidades atuantes do Terceiro Setor os principais agentes promotores desta nova ordem social.

2 TERCEIRO SETOR COMO ALTERNATIVA VIÁVEL

A definição de Terceiro Setor surgiu na primeira metade do século XX, nos Estados Unidos. Ele seria uma mistura dos dois setores econômicos clássicos da sociedade: o público, representado pelo Estado, e o privado, representado pelo empresariado em geral. Segundo o professor Luis Carlos Merege, coordenador do Centro de Estudos do Terceiro Setor da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo: “a noção vem do comportamento filantrópico que a maioria das empresas norte-americanas sempre manteve ao longo da história” (Apud MELO NETO, 1999, p. 5).

De acordo com Mário Aquino Alves, pesquisador da FGV:

a expressão Terceiro Setor nasceu da idéia de que a atividade humana é dividida em três setores: um primeiro setor (Estado), em que agentes públicos executam ações de caráter público; um segundo setor (mercado), no qual agentes privados agem visando a fins particulares; e um terceiro setor relacionado às atividades que são simultaneamente não-governamentais e não lucrativas (Apud WOOD, 1999, p.68)

Aquino Alves define o Terceiro Setor como:

o espaço institucional que abriga ações de caráter privado, associativo e voluntarista que são voltadas para a geração de bens de consumo coletivo, sem que haja qualquer tipo de apropriação particular de excedentes econômicos que sejam gerados nesse processo (Apud WOOD, 1999, p.69)

Em sentido correlato é a aceção firmada por Mike HUDSON (1999, p.10):

O termo “terceiro setor” diferencia as suas organizações do “setor privado” e do “setor público”. O traço comum que une todas essas organizações é que são orientadas por valores: são criadas e mantidas por pessoas que acreditam que mudanças são necessárias e que desejam, elas mesmas, tomar providências nesse sentido.

Quais as principais causas que têm levado o Terceiro Setor a um crescimento constante? São diversas: crescimento das necessidades socioeconômicas; crise do setor público; fracasso das políticas sociais tradicionais; crescimento dos serviços voluntários; colapso do socialismo na Europa Central e do Leste; degradação ambiental, que ameaça a saúde humana; crescente onda de violência que ameaça a segurança das populações; incremento das organizações religiosas; maior disponibilidade de recursos a serem aplicados em ações sociais; maior adesão das classes alta e média em iniciativas sociais; maior apoio da mídia; maior participação das empresas que buscam a cidadania empresarial.

O Terceiro Setor abrange entidades sem fins lucrativos que desenvolvem ações sociais, possuindo vários nomes, tais como: setor social, setor sem fins lucrativos, setor de promoção social, economia social, setor voluntário e muitos outros.

As principais características do Terceiro Setor são a natureza específica de suas ações de caráter filantrópico e de investimentos em programas e projetos sociais, e o alto grau de diversidade das entidades que dele fazem parte. As ações sociais, que compõem a principal característica do setor, compreendem modalidades diversas, como por exemplo: doações de pessoas físicas e jurídicas; investimentos em programas e projetos sociais; financiamento de campanhas sociais; parcerias com: governo, empresas privadas, comunidade e entidades sem fins lucrativos; e participação em trabalhos voluntários.

Uma outra forma de identificar e analisar o Terceiro Setor é o estudo dos segmentos que o constituem, a seguir enumerados: cultura e recreação; assistência social; educação; saúde; desenvolvimento e defesa de direitos; religião; ambientalismo.

Estes sub-setores foram identificados na pesquisa da Johns Hopkins University e fazem parte do modelo de Terceiro Setor adotado pela Sociedade Internacional para Pesquisa sobre o Terceiro Setor (International Society for Third Sector Research – ISTSR). Pode-se acrescentar outros como, por exemplo, moradia, alimentação e nutrição, saneamento, segurança, trabalho, emprego e renda, reforma agrária, previdência social, que, no Brasil, assumem grande relevância.

Como vimos, o nome Terceiro Setor indica os entes que estão situados entre os setores empresarial e estatal. Os entes que integram o Terceiro Setor são entes privados, não vinculados a organização centralizada ou descentralizada da Administração Pública, mas que não almejam, entretanto, entre seus objetivos sociais, o lucro e que prestam serviços em áreas de relevante interesse social e público.

De acordo com Boaventura de Souza Santos:

o Terceiro Setor é formado por um “conjunto de organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis, ou seja, organizações sociais, que por um lado, sendo privadas, não visam a fins lucrativos, e, por outro lado, sendo animadas por objetivos, sociais, públicos ou coletivos, não são estatais (Apud ROCHA, 2003, p.13).

Não há uma única explicação para o crescimento das entidades do Terceiro Setor. A proliferação delas deve-se ao redescobrimto do princípio da subsidiariedade e à crise do Estado enquanto um prestador eficiente de serviços públicos.

3 O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E A AÇÃO ADMINISTRATIVA DE FOMENTO

O princípio da subsidiariedade surge como algo de novo entre a intervenção total do Estado e a supressão da autonomia privada e o Liberalismo clássico e sua política de intervenção mínima do Estado.

De acordo com Silvia Faber TORRES:

o principio da subsidiariedade foi concebido para proteger a esfera de autonomia dos indivíduos e da coletividade contra toda intervenção pública injustificada, contrapondo, de um lado, a autonomia individual e o pluralismo social às ideologias socialistas do final do século XIX e início do século XX, e, de outro, contestando os excessos do Liberalismo clássico, que propugnava pelo afastamento do Estado do âmbito social (Apud ROCHA, 2003, p.14)

Foi com a Doutrina Social da Igreja Católica que nasceu a concepção moderna do princípio. O princípio da subsidiariedade já estaria implícito na encíclica *Rerum Novarum*, do Papa Leão XII (1891), quando eleva a dignidade da pessoa humana a peça-chave de toda a Doutrina Social da Igreja e defende a propriedade privada da ir socialista e o operário da exploração do Liberalismo econômico. Entretanto, o principio da subsidiariedade encontra seu melhor enunciado na Encíclica *Quadragesimo Anno* e se baseia numa estrutura hierarquizada da sociedade que permite identificar entidades organizadas em tamanhos e funções diferentes: família, associações, sindicatos, estado.

Seu conteúdo precípua está em que uma entidade superior não deve realizar os interesses da coletividade inferior quando esta puder supri-los por si mesma de maneira mais eficaz; ou, sob uma perspectiva positiva, em que somente cabe a ente maior atuar nas matérias que não possam ser assumidas, ou não o possam ser de maneira mais adequada, pelos grupos sociais menores (Apud ROCHA, 2003, p.14).

Com efeito, o princípio da subsidiariedade foi previsto no n. 79 da Encíclica Quadragésimo Anno:

Assim como é injusto subtrair aos indivíduos o que eles podem efetuar com a própria iniciativa e trabalho, para o confiar à comunidade, do mesmo modo passar para uma comunidade maior e mais elevada o que comunidades menores e inferiores podem realizar é uma injustiça, um grave dano e perturbação da boa ordem social. O fim natural da sociedade e da sua ação é coadjuvar os seus membros, e não destruí-los nem absorvê-los (Apud ROCHA, 2003, p.14).

A Encíclica *Mater et magistra* (1961), do Papa João XXIII, reafirma o princípio, ao reproduzi-lo literalmente, e a Encíclica *Centésimo Anno* (1991), outorgada pelo Papa João Paulo II, a ele se refere como princípio regente das relações dos poderes públicos com os cidadãos, as famílias e os corpos intermediários, reafirmando que:

uma estrutura social de ordem superior não deve interferir na vida interna de um grupo social de ordem inferior, privando-o de suas competências, senão que deve apoiá-la em caso de necessidade e ajudá-la a coordenar sua ação com os demais componentes sociais, com vistas ao bem comum (Apud ROCHA, 2003, p.14).

Silvia Faber TORRES (2001) destaca o paradoxo inerente ao princípio da subsidiariedade: impor limites à ação do Estado, mas, ao mesmo tempo, tornar indispensável a ajuda e o estímulo estatal quando se afigurar impossível à comunidade menor realizar suas próprias necessidades, ou quando tal realização não se demonstrar eficaz ou satisfatória. O conflito põe-se entre um dever de não-ingerência e um dever de ingerência.

Dentro os grupos intermédios que integram a sociedade e se colocam entre o indivíduo e o Estado, temos a proliferação das entidades sem fins lucrativos, denominadas, também, como vimos nos primeiros parágrafos deste artigo, de Terceiro Setor (aquele que se coloca entre os clássicos setores empresarial e estatal). Para que estes grupos intermédios atendam aos requisitos da subsidiariedade há necessidade de que eles – os entes intermédios – sejam autônomos (ou seja, livres e independentes); atendam às suas finalidades específicas (a educação como é o caso dos lares de crianças e o tratamento e reabilitação de doentes no caso das casas de saúde ou hospitais filantrópicos); atuem com subordinação às exigências do bem comum (como, por exemplo, probidade e cumprimento das leis); e realizem suas operações com colaboração mútua (respeito, parcerias, convênios com entidades afins e dos setores público e privado).

No Direito Público, “o princípio da subsidiariedade serve para fundamentar uma nova concepção de Estado, onde o papel do poder público deve ser delimitado ao fito de se resguardar a liberdade, a autonomia a dignidade humana” (TORRES, 2001, p.09). Complementando o que dissemos no início, esta nova concepção de Estado ressurgiu como justificativa de um Estado subsidiário – alternativo ao Estado do Bem-Estar Social ou Providencial – que restringe a atuação do setor público, de um lado, ao incentivo e a fomento (espécie de patrocínio) da atividade individual e dos pequenos grupos (entenda-

se as entidades do Terceiro Setor), criando condições propícias à ação social; e, de outro, quando a sociedade se mostra incapaz de satisfazer seus próprios interesses, à ajuda ou auxílio material, “sem que a intervenção, contudo, se estenda além da necessidade averiguada” (TORRES, 2001, p.09).

Segundo Sílvia Faber TORRES, a grande virtude do princípio da subsidiariedade está em que a partir dele se dá primazia ao grupo social e ao indivíduo, com a devolução à sociedade civil de matérias de interesse geral que possam ser eficazmente por ela realizadas:

A subsidiariedade eleva a sociedade civil a primeiro plano na estrutura organizacional do Estado e concebe a cidadania ativa como pressuposto básico para sua realização, colocando a instância privada a serviço do interesse geral a partir, também, da idéia de solidariedade, que se funda principalmente, na maior eficiência da ação social sobre a ação estatal junto a grupos menores (TORRES, 2001, p.14).

Ensina-nos, ainda, Sílvia Faber Torres, que a função subsidiária do Estado deve se manifestar, uma vez caracterizada a ineficácia dos grupos sociais, primeiro como ajuda, mediante a criação de condições necessárias que possibilitem a ação das comunidades intermediárias, e depois, excepcionalmente, como suplência, suprimindo a ineficiência dos grupos sociais, quando estes não puderem realizar adequadamente suas funções. Para a autora, o princípio da subsidiariedade apresenta-se como parâmetro para a reforma do Estado e, dentro dela, para a reforma da Administração Pública.

No campo da Administração Pública há a erosão do modelo estatista, que rompe com o consenso intervencionista e impulsiona a transformação da Administração Pública, que perde sua configuração impositiva e burocratizada e ganha feição consensual e gerencial, pela qual a Administração substitui o mecanismo clássico da coerção pelo da colaboração e produz um sistema de gestão pública baseado em instrumentos consensuais e negociais – como contratos, acordos e termos de parceria – com vistas a obter uma melhor eficiência do atuar da Administração (TORRES, 2001, p.159-160).

Para Sílvia Luís Ferreira da Rocha (2003), existe, também, uma releitura das atividades clássicas reveladas na trilogia fomento/ serviço público/ polícia à luz do princípio da subsidiariedade.

O fomento é, das funções do Estado, a mais afeta ao princípio da subsidiariedade. O fomento constitui-se em um dos instrumentos da subsidiariedade. De acordo com Sílvia Faber Torres (2001), toda a atividade de fomento efetuada pela Administração erige-se sobre o suposto de que existem atuações privadas que satisfazem interesses públicos e que, por isso, devem ser por ela instigadas e subsidiadas.

Nesta esteira, Héctor Jorge Escola leciona que “atividade administrativa é uma atividade teleológica. Caracteriza-se pelo conjunto de atos e procedimentos realizados pela Administração Pública com vistas à satisfação das necessidades coletivas” (*Apud* ROCHA, 2003, p.18).

A opinião de Sílvia Luís Ferreira da Rocha (2003) é a de que por intermédio da atividade de fomento o Estado deve estimular a atividade desses corpos intermédios – realizando, assim, o princípio da subsidiariedade – agindo, contudo, dentro de rigorosos limites de razoabilidade e excepcionalidade, sob pena de essa ação tornar-se um privilégio injustificado em favor de alguns grupos sociais e, de outro lado, manter a sociedade sob a dependência constante do Poder Público.

Desse modo, de acordo com o pensamento alinhavado até aqui, podemos inferir que: o fomento decorre do chamado princípio da subsidiariedade, que, por sua vez, decorre da idéia de que o Estado não deve desenvolver atividades que possam ser desempenhadas a contento pelos particulares. Nesse caso, o Estado deve apenas auxiliá-los, com recursos, a desempenhar essas atividades. É o chamado “Estado Subsidiário”. A valorização e o auge da atividade de fomento estão ligados à aparição do moderno Estado Social de Direito, que, vendo muito mais do que a simples garantia de ordem pública, procura atender e satisfazer uma série de necessidades e exigências da comunidade que são de interesse público e que podem ser adequadamente alcançadas por meio da atividade particular, que por isso mesmo é protegida e estimulada pela Administração.

Estamos assistindo, então, a uma outra forma de atuação do Estado. Razões de governo podem levar o Estado a atuar de forma mediata, indireta, fazendo-se substituir no exercício da prestação de serviços relevantes à população por particulares em colaboração, mediante a adoção de instrumentos jurídicos diversos daqueles habitualmente utilizados na prestação de serviços públicos, como a delegação (concessão e permissão), e que configuraríamos, no seu conjunto, a atividade de fomento.

Essa atividade de fomento seria, a nosso ver, essencial à consecução das atividades do Terceiro Setor, visto constituir-se enlace entre a sustentabilidade e a justiça social:

A crescente aposta na importância da co-responsabilidade, por sua vez, tem impulsionado a constituição da figura das parcerias, que implica reconhecer, entender e encontrar as formas de relacionamento entre agentes com lógicas distintas de atuação em torno de objetivos comuns, sem perda de identidade e desvio de suas missões institucionais. Na verdade, as significativas diferenças entre as lógicas de governo, de mercado e da sociedade civil organizada são entendidas como complementares e cada vez mais necessárias e produtivas nas tarefas de formulação e implementação de uma estratégia de desenvolvimento sustentável (BIANCARDINI; MADEIRA, 2003).

O setor privado também está imbricado neste processo de que hodiernamente se aclama “responsabilidade social”. A responsabilidade social é vista como um compromisso da empresa com relação à sociedade e à humanidade em geral, e uma forma de prestação de contas do seu desempenho, baseada na apropriação e uso de recursos que originariamente não lhe pertencem. O raciocínio lógico é simples: se a empresa obtém recursos da sociedade, é seu dever restituí-los não apenas sob a forma de produtos e serviços comercializados, mas, principalmente, através de ações sociais voltadas para a solução dos problemas sociais que afligem esta sociedade.

O exercício da cidadania empresarial assegura a qualquer empresas ganhos e benefícios diversos: aumento de vendas, valorização da imagem corporativa, difusão da marca, fidelização de clientes, retornos para os acionistas e desenvolvimento social da comunidade (MELO NETO, 1999, p.164).

A parceria compreende a soma de esforços envolvendo a empresa privada, o governo, as ONG's e a sociedade civil, e pode ocorrer, por exemplo, de diversas formas: 1ª) a empresa privada fornece recursos para o governo desenvolver os seus projetos sociais, sob a forma de patrocínio, doações ou financiamentos de campanhas sociais (parceria governo – empresa); 2ª) a empresa contrata os serviços de uma Organização Não-Governamental para desenvolver os seus projetos sociais (parceria empresa – ONG); 3ª) a empresa desenvolve seus projetos sociais com o apoio de uma ou mais ONG's e demais

entidades da sociedade civil (parceria empresa – ONG – sociedade civil); 4ª) o governo desenvolve seus projetos com recursos da empresa e com a participação de uma ou mais ONG's e da sociedade civil (parceria governo – empresa – ONG – sociedade civil) e 5ª) a empresa desenvolve seus projetos com a participação da sociedade civil (parceria empresa – sociedade civil).

De acordo com estudo do Banco Mundial, a mais nova tendência de atuação no Terceiro Setor é a disseminação da estratégia de parceria envolvendo empresa, governo, ONG's, e sociedade civil (MELO NETO, 1999, p.24).

A atuação do Estado mediante a ação administrativa de fomento revela outra característica do chamado Terceiro Setor. Embora, a princípio, todos os entes que não exerçam atividade lucrativa e busquem alcançar finalidades sociais relevantes possam integrar o Terceiro Setor, o fato é que os entes que integram o Terceiro Setor buscam, também, receber do Estado os recursos necessários à realização de tais finalidades, mediante, como dito, a ação administrativa de fomento.

No Brasil a atividade de fomento econômico direto dá-se mediante a concessão de subvenções, auxílios e contribuições, que estão disciplinados na Lei n. 4.320, de 17/03/1964, e no Decreto 93.872, de 23/12/1986, arts 58 a 66, e mediante a celebração de instrumentos jurídicos como o contrato de gestão, o convênio e o termo de parceria.

De acordo com a Lei n. 4.320/64 e o Decreto 93.872/86, a cooperação financeira da União à entidade privada far-se-á mediante subvenção, auxílio ou contribuição (Lei 4.320/64, § 3º do art. 12).

A subvenção destina-se a cobrir despesas de custeio das entidades públicas ou privadas. De acordo com o § 3º do artigo 12 da Lei 4.320/64, “as subvenções são sempre transferências correntes e destinam-se a cobrir despesas de custeio operacional das entidades para as quais são feitas as transferências”. Os recursos das subvenções destinam-se a pagar as despesas das entidades como aluguel, folha de salários e conservação de bens. Em última análise, servem para a manutenção e operação de serviços prestados pela entidade subvencionada.

A subvenção comporta duas espécies: a social e a econômica (art. 59 do Decreto 93.872/86 e art. 12, § 3º, da Lei 4.320/64). Neste artigo científico o que nos importa somente é a breve consideração sobre a subvenção social, usufruída pelas entidades do Terceiro Setor.

A subvenção social é a concedida a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, isto é, que prestem serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sem finalidade lucrativa, independentemente da existência de legislação especial. A subvenção social deve ser concedida sempre que for mais econômico para o Estado conceder os recursos à iniciativa privada do que prestar diretamente os serviços (art. 16 da Lei 4.320/64). Note-se que as subvenções não representam a regra, mas a exceção. A regra é a atuação direta do Estado nas áreas sociais.

Os meios jurídicos de fomento configuram a outorga de uma condição privilegiada a determinadas pessoas que, indiretamente, cria para elas diversas vantagens econômicas. Os meios de fomento jurídicos atuam sobre a condição jurídica dos particulares fomentados e consistem em situações de vantagens ou privilégios desse caráter, que dão lugar a que o particular chegue a se beneficiar pela utilização ou emprego de meios jurídicos excepcionais. Em alguns casos os meios de fomento jurídico resultam do emprego, pela Administração Pública, de alguns dos seus poderes e prerrogativas

a respeito das atividades que deseja fomentar, ou do fato de pô-las à disposição dos particulares que executam tais atividades; ou, ainda, em outros casos, os meios de fomento jurídico aparecem como a outorga direta aos beneficiários de determinadas posições jurídicas, quase sempre consistentes na dispensa, isenção ou suspensão de proibições estabelecidas pelas leis ou regulamentos (ROCHA, 2003, p.27).

A atividade de fomento, como atividade administrativa, deve estar submetida ao regime jurídico do Direito Administrativo, que no Brasil deriva diretamente da Constituição Federal. O regime jurídico do Direito Administrativo é informado por dois princípios axiológicos do Direito Constitucional, importantes e fundamentais: a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade pela Administração dos interesses públicos.

Mas é importante discernir fomento e prestação de serviço público:

A atividade de fomento visa a alcançar finalidades e objetivos específicos da Administração Pública, porém de uma maneira indireta e mediata, na medida em que os fins não são alcançados por meio de um agir próprio dos órgãos administrativos, mas por intermédio do agir dos particulares que são incentivados a atingir os fins e objetivos da Administração Pública. Ademais, as atividades de fomento não configuram uma prestação obrigatória da Administração; são meramente facultativas, de modo que o fomento pode ser pretendido ou solicitado por seus possíveis beneficiários, mas não exigido juridicamente (JORGE ESCOLA Apud ROCHA, 2003, p. 21)

Assim, a atividade de fomento submete-se aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, caput, redação da Emenda Constitucional nº 19, de 1998), além da motivação (art. 93, inciso X, redação da Emenda Constitucional nº 45, de 2004), da igualdade e da finalidade, entre outros.

A atividade de fomento deve sempre buscar incentivar ou preservar uma atividade privada, como as integrantes do variado leque do Terceiro Setor, que satisfaça necessariamente um interesse geral (de uma comunidade), pois, aquela que não persiga tal fim, não é lícita. Consta-se que “o fomento teria a vantagem de não expandir a máquina estatal e, ao mesmo tempo, de revigorar o atuar dos particulares, incitando-os a desenvolver atividades em prol da coletividade” (ROCHA, 2003, p. 20).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi-se o tempo em que o social era promessa de governo e slogan de campanhas políticas. Estamos definitivamente diante de um novo paradigma que engloba a busca de solução dos problemas sociais, o empenho na melhoria da qualidade de vida e a crença nas conquistas significativas de cidadania.

Para as empresas, o social emerge como um novo campo de oportunidades onde elas poderão obter mais competitividade através da agregação de valor social aos seus negócios. Para a comunidade e entidades representativas e beneficentes, o social surge como um espaço institucional de afirmação da sua capacidade de mobilização e de eficiência operacional. Para o governo, a mudança será ainda maior. É hora de desfazer-se de suas estruturas burocráticas e ineficientes, de suas práticas clientelistas e assistencialistas e de sua gestão perdulária.

No Brasil de hoje, a voz dos mais variados grupos sociais se faz ouvir no espaço público. Praticamente inexistem questões de interesse coletivo em relação às quais cidadãos

não se mobilizem para cobrar ações do Estado e tomar iniciativas por si mesmos. Este protagonismo dos cidadãos determina uma nova experiência de democracia no cotidiano, um novo padrão de atuação aos governos e novas formas de parceria entre Sociedade Civil, Estado e Mercado.

Generaliza-se na sociedade brasileira a percepção de que o 'público' não se confunde nem se limita ao 'estatal'. Multiplicam-se as iniciativas privadas com fins públicos. Ampliam-se os recursos e as competências necessários para o enfrentamento dos grandes desafios nacionais, como o combate à pobreza e a incorporação dos excluídos aos direitos básicos de cidadania.

Mas interessa-nos frisar que

apesar do consenso em torno da relevância do Terceiro Setor no desenvolvimento social, são crescentes os desafios enfrentados pelos três setores para garantir a eficiência esperada neste novo arranjo. Estes desafios se traduzem por necessidades de redefinição de suas funções tradicionais, novos formatos de organização interna, adequação de conformações jurídicas, melhorias na capacitação de recursos humanos e na gestão institucional, em busca da eficiência, transparência, avaliação e qualidade de resultados e reconhecimento e legitimidade junto à sociedade (BIANCARDINI; MADEIRA, 2003).

No entanto, tudo isto é ainda muito recente e, como toda novidade, questiona velhas idéias e coloca novas questões. Novas realidades requerem novos mecanismos e procedimentos. O surgimento de um Terceiro Setor - não governamental e não lucrativo - redefine o Estado e o Mercado. Por outro lado, o Terceiro Setor também se vê, ele próprio, confrontado ao desafio de qualificar e expandir suas ações de promoção de uma solidariedade eficiente, por um mundo melhor.

REFERÊNCIAS

- BIANCARDINI, Miriam Ribeiro; MADEIRA, Felícia Reicher. O Desafio das estatísticas do Terceiro Setor. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 17, n.3-4, jul./dez. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392003000300018&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 20 fev. 2008.
- HUDSON, Mike. *Administrando Organizações do Terceiro Setor. O desafio de administrar sem receita*. São Paulo: Makron Books do Brasil, 1999.
- MELO NETO, Francisco Paulo de. *Responsabilidade social e cidadania empresarial: a administração do terceiro setor*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.
- ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Terceiro Setor. Temas de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- TORRES, Sílvia Faber. *O princípio da subsidiariedade no Direito Público Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- TRAUMANN, Thomas. *O novo poder*. Revista Veja, 08/04/1998.
- WOOD, Thomaz. *ABC da terceira via*. Carta Capital, 12/05/1999.

Artigo recebido em 21 de fevereiro e aceito em 20 de maio de 2008
