

# Terceiro Setor e Terceira Via como Mecanismos do Desenvolvimento Sustentável

*Marcos Aurélio Manaf*  
*Verônica Angélica Freitas de Paula*

## RESUMO

O escopo deste trabalho é mostrar a importância dos conceitos de terceira via e terceiro setor para o desenvolvimento sustentável.

Inicialmente são analisadas a evolução do conceito de Estado e a reforma administrativa.

São, então, apresentados os conceitos de Terceiro setor e Terceira Via, finalizando com a consideração da relevância desses conceitos para o desenvolvimento sustentável.

**Palavras-chave:** sistema regulatório, terceiro setor e desenvolvimento sustentável

*Marcos Aurélio Manaf*

Pós-graduando em Direito Civil e  
Direito Ambiental da Universidade  
de Ribeirão Preto – UNAERP

*Verônica Angélica Freitas de  
Paula*

Advogada e Administradora

## ABSTRACT

The purpose of this paper is to show the concepts of third field and third sector to the supportable development.

At the beginning, the evolution of the concepts of the State and the administrative improvement are analyzed. Then, the concepts of the third sector and the third field are presented, finishing with the consideration of the relevance of these concepts to the supportable development.

**Key words:** Regulatory system, third sector and supportable development

## RESUMEN

El resumen de este trabajo es orientado a mostrar la importancia de los conceptos de la tercera via y tercer sector para el desarrollo sustentable.

Inicialmente son analizados la evolución del concepto de Estado y la reforma administrativa. Son , entonces presentados los conceptos de Tercer Sector y Tercera Via, finalizando con la consideración de relevancia de esos conceptos para el desarrollo sustentable.

**Palabras Claves:** Sistema regulatorio, tercer sector y desarrollo sustentable.

## INTRODUÇÃO

### 1 – BREVE HISTÓRICO

Durante boa parte do século XX, muitos países estiveram sob o comando de sistemas centralizadores, ora por modelos comunistas/socialistas, onde o Estado detinha os meios da produção e ditava as políticas econômicas e sociais, ora dominado por políticas liberais, mas com o Estado prestando serviços à população (Estado Social de Direito).

As políticas liberais deveriam resultar num sistema regulatório, embasado em valores como a liberdade econômica e de comércio. Estas idéias, originárias da fase do

Iluminismo e Revolução Francesa, foram implantadas por líderes de países do norte do Atlântico (Inglaterra e Estados Unidos, principalmente), e conduziram seus Estados numa nova concepção, onde iriam prover o bem estar social indiretamente, flexibilizando as leis e não intervindo no mercado. Esse processo ficou conhecido como *welfare state*, ou seja, estado cujo governo proporciona o bem-estar de seus cidadãos, por meio de leis sociais.

O Brasil não esteve à margem dessas influências, mas esteve por quase metade do século XX fundado em formas de governo e de políticas econômicas intervencionistas muito fortes, senão excessivas. Durante este período foram constituídas empresas públicas com a função de prover os cidadãos de serviços e produtos que deveriam, necessariamente, estar a cargo da iniciativa privada (forma liberal), mas pelo fato de não estar completa a política liberal brasileira em si, o Estado considerava uma obrigação primordial intervir e prover a sociedade, algumas vezes pensando em proteger e outras em suprir o mercado interno das influências externas.

O Brasil, por ser um país de extensão continental e eminentemente agrário, esteve imerso no período das décadas de 30 a 50 em problemas endógenos na economia, pois desde a queda da Bolsa de Nova Iorque o café, principal produto de exportação, começou a estagnar-se no mercado internacional. O Estado, buscando uma alternativa, destinou investimentos para a agricultura e as questões voltadas à terra para melhora na produção primária de alimentos, além de investimentos em bens de capital, máquinas e equipamentos. A partir da década de 50 iniciou-se uma fase marcada pela industrialização, mas com a forte intervenção estatal.

Numa nova fase, o Brasil experimentou mudanças nos rumos da economia e, durante as décadas de 60 a 80, períodos conturbados da história nacional marcados pelo autoritarismo militar e maciça intervenção estatal na economia, o país, ao invés de permitir a entrada de capital estrangeiro para financiar a iniciativa privada, aumenta a dívida externa ao buscar empréstimos internacionais para desenvolver suas empresas estatais (siderúrgicas, petrolífera, telecomunicações, etc.)

O mundo passa por transformações a partir de meados da década de 80, tendo por símbolo a queda do muro de Berlim que dividia a Alemanha desde o pós-guerra, o sistema socialista/comunista se desfaz, países antes sob o comando da União Soviética passam a ter a independência, e a nova ordem é liberdade de comércio e da economia.

No Brasil, em 1985, há a falência do Estado Desenvolvimentista e, influenciado por novos modelos econômicos, é iniciado um período de transição e reformas do Estado, é convocada a Constituinte, para promulgação de uma nova Constituição Federal. Em 05 de outubro de 1988 é promulgada a nova Constituição Federal, considerada como “Constituição Cidadã”, pois proclama garantias individuais e sociais outrora desconsideradas.

O intervencionismo estatal brasileiro na economia aos poucos perde sua força, e os atos do governo são direcionados para a desestatização, com leis mais flexíveis, e abertura econômica ao capital estrangeiro.

A mudança do modelo intervencionista estatal para um novo modelo, este preocupado em diminuir a influência do Estado na economia, era necessário porque o primeiro gerava mais impostos para aumentar o investimento nas empresas estatais, como criava o clientelismo, e troca de favores entre as pessoas envolvidas com o poder, facilidade esta por não haver uma fiscalização rigorosa, e que desencadeia-se na corrupção.

A Reforma Administrativa se fez necessária, o mundo não era mais limitado, e sua expansão tornou-se algo incalculável, as organizações governamentais precisaram se mobilizar para discutir os novos rumos do poder e ao progresso, lembrando que o ideal do Positivismo no século 19 era “ordem e progresso”, tanto que temos impresso em um de nossos símbolos, a bandeira nacional, a referida mensagem dos ideais da época da Proclamação da nossa República.

## **2' – A REFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL.**

O Estado tem a função primordial de oferecer utilidades aos cidadãos administrados, justificando sua atuação ao serviço do interesse público, entendendo-se que quando o Estado atua, o faz porque à coletividade deverá atender.

Helly Lopes Meirelles (1997, p.297), traçou o seguinte conceito de serviço público: é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado.

O fundamento da validade da atuação estatal na Constituição Federal que apresenta, quanto ao ente federativo titular do serviço, a classificação de serviços privativos e serviços comuns. Os primeiros são aqueles atribuídos a somente uma das esferas da federação, como: é privativo à União, legislar sobre sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais (art. 22, VI CF/88); e os serviços tidos como comuns, podendo ser prestado por mais de uma entidade federativa (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), como: cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência (art. 23, II CF/88).

A reforma administrativa teve seu marco fundamental na inserção no ordenamento jurídico brasileiro da Emenda Constitucional n.º 19/1998, instituto este que introduziu o princípio da eficiência, importante para o avanço da gestão pública. A Emenda serviu como instrumento de mudanças necessárias para melhorar a implantação de políticas, antes impedidas pela própria rigidez da Constituição Federal.

Assim prescreve o art. 37, § 8.º:

A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I – o prazo de duração do contrato;

II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, diretos, obrigações e responsabilidades dos dirigentes;

III – remuneração do pessoal.

O princípio da eficiência permite que a Administração Pública se torne mais ágil, rápida e precisa em seus resultados, satisfazendo assim a população, que por medidas reguladoras delegou funções antes centralizadas para a iniciativa privada, assunto para um outro momento, referente ao movimento mundial do Terceiro Setor e da Terceira Via.

A reforma administrativa do aparelho do Estado no Brasil tem, na sua introdução e na alteração de normas no âmbito da Constituição da República e das leis do país, uma de suas etapas necessárias. Porém, a eficácia da reforma administrativa está condicionada ainda a uma concomitante reforma na mentalidade dos agentes públicos. É indispensável, para a efetiva implementação da reforma pretendida, que os agentes administrativos superem o tradicional vezo burocrático que vem convertendo a administração, nas palavras de Dromi (1995:35), numa cara “máquina de impedir”, fiel ao que o autor batizou de “código do fracasso”, que dispõe: “artigo primeiro: não pode; artigo segundo: em caso de dúvida, abstenha-se; artigo terceiro” se é urgente, espere; artigo quarto: sempre é mais prudente não fazer nada” (apud Paulo Modesto, 1998, p.11).

## **3 - TERCEIRO SETOR E TERCEIRA VIA. SURGIMENTO E CONCEITOS.**

### **3.1 - O TERCEIRO SETOR E SUAS PRINCIPAIS AÇÕES.**

Segundo conceito de Rubem César Fernandes (apud Ruth Cardoso, 1999:25), o Terceiro Setor é um conceito, uma expressão de linguagem entre outras. Existe, portanto, no âmbito do discurso e na medida em que as pessoas reconheçam o seu sentido num texto ou numa conversação. Trata-se de uma expressão ainda pouco utilizada no Brasil.

Foi introduzida do inglês

– third sector – e faz parte do vocabulário sociológico corrente nos Estados Unidos. No Brasil começa a ser usada com naturalidade por alguns círculos ainda restritos, como a GIFE, por exemplo. É cedo, portanto, para saber se vai vingar entre nós, mas vale a pena discuti-la, pois carrega implicações que a todos importam.

O termo Sociedade Civil ou Terceiro Setor diferencia organizações das empresas e órgãos públicos do primeiro setor, e das empresas da iniciativa privada do segundo setor.

“Sociedade Civil” remete-nos a filósofos europeus dos séculos 17 e 18, tais como Hobbes e Rousseau, que estabeleceram a visão contratual da cidadania. A noção mudou consideravelmente quando, no final da década de 70, começou a ser entendida como sinal de uma ruptura conceitual.

A manifestação do Terceiro Setor no Brasil surgiu do fortalecimento da sociedade civil contra a resistência da ditadura militar, com pequenas iniciativas na busca de novos caminhos e reivindicações, criando um forte sentimento de solidariedade nas relações interpessoais de ajuda mútua, defesa de direitos e pela luta pela democracia.

Neste âmbito, indivíduos livremente organizados reivindicavam o direito de participar nas decisões políticas globais. Expressões como “autonomia”, “autogestão” ou “independência” indicavam o status adequado dos elementos (indivíduos, movimentos, instituições) que compõem a sociedade civil. “Direitos humanos”, outra expressão-chave, resume as linhas de continuidade com os ideais do século 18.

A emergência do Terceiro Setor no Brasil é um fenômeno das últimas décadas com a mobilização de recursos privados para fins públicos.

O termo ONG foi usado pela primeira vez pelo ECOSOC (Conselho Econômico e Social das Nações Unidas), em 1950. A ONG é definida como uma entidade sem fins lucrativos e que não está vinculada a nenhum órgão do governo. Sua criação começa com o interesse de um grupo com objetivos comuns, disposto a formar uma entidade legalizada, e sem fins lucrativos.

Essas novas entidades têm em comum o horizonte de um desenvolvimento justo, igualitário e democrático que implique em transformações sociais dirigidas à promoção humana e depois à coletividade. Nota-se o resgate do humanismo, quando o Terceiro Setor invoca e se preocupa com o Homem enquanto indivíduo e depois em coletividade.

As ONGs são pessoas jurídicas de Direito Privado, com fins não econômicos desde que, os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias, atendam aos requisitos instituídos por esta Lei

Didaticamente, é considerado com fins não econômicos ou sem fins lucrativos, a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais 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.

Os objetivos sociais pelo princípio da Universalização dos serviços somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cuja finalidade seja:

- à promoção da assistência social;
- à promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico,
- à promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- à promoção gratuita da saúde, observando-se a, forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- à promoção da segurança alimentar e nutricional;
- à defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do

desenvolvimento sustentável,  
à promoção do voluntariado;  
à promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;  
à experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;  
à promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de Interesse suplementar;  
à promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;  
à estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades já mencionadas.

### 3.2 – TERCEIRA VIA.

O Estado sendo o titular dos serviços públicos deve prestá-los na melhor forma, e em casos específicos, poderá dividir a execução, mas não poderá nunca passar a titularidade do serviço.

Assim, a Administração Pública, por seus diversos órgãos e diferentes níveis da federação (Federal, Estadual e Municipal), estará prestando serviços por execução direta quando, em uma estrutura administrativa (ministérios, secretarias, etc.), for o titular do serviço, e o seu executor, denominar-se-á Administração Centralizada, porque o próprio Estado centraliza a execução do serviço e atividade.

Diferentemente, a execução indireta é identificada quando os serviços e a atividade do Estado são prestados por pessoas diversas das entidades formadoras da federação, mas o Estado não poderá restringir-se do controle sobre os serviços públicos, e quem teve o poder jurídico de transferir atividade deve suportar, as conseqüências do fato.

Nessa fase da execução indireta, quando os serviços são prestados por terceiros, sob o controle e a fiscalização do ente titular, denomina-se doutrinariamente como Descentralização.

A descentralização pode ser dividida em política e administrativa, sendo que na primeira, o ente descentralizado exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central. Na descentralização administrativa os entes descentralizados têm capacidade para gerir seus próprios negócios observados os princípios da supremacia dos interesses públicos sobre o particular, e indisponibilidade pela Administração dos interesses públicos, e subordinação às normas postas pelo ente central.

Ainda na descentralização administrativa, há distinções em sua forma, apresentando-se em três maneiras distintas, ou seja, territorial ou geográfica, por serviços, funcional ou técnica e por colaboração.

A descentralização territorial ou geográfica se verifica na entidade local, geograficamente delimitada, dotada de personalidade jurídica própria e com capacidade legislativa subordinada a normas derivadas do poder central.

A descentralização de serviços, funcional ou técnica se verifica quando o poder público em seus diferentes entes (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) que, por meio de uma lei cria uma pessoa jurídica de direito público atribuindo titularidade e a execução do serviço público descentralizado – Ex.: Autarquia.

A descentralização por colaboração, é a que nos interessa para o estudo da Terceira Via, é aquela que se verifica por meio de contrato (concessão de serviço público), ou de ato administrativo unilateral (permissão de serviço público), que se transfere a execução de determinado serviço público a pessoa jurídica de direito privado, previamente existente, conservando o poder público com a titularidade do serviço, o que permite ao ente público dispor do serviço de acordo com o interesse público.

Aliás, além da descentralização há a desconcentração do poder público, que é um

procedimento interno, ou seja, há uma substituição de um órgão por dois ou mais, cujo objetivo é acelerar a prestação do serviço, que era centralizado e assim continua, porém, são outorgados aos vários órgãos que compõem a hierarquia, criando-se uma relação de coordenação e subordinação entre um e outros, com a finalidade de facilitar e desburocratizar a atividade e a prestação do serviço público, permitindo ser mais adequado e racional o desempenho.

Assim, a preocupação com a modernização do Estado é quase universal, com propostas de reforma administrativa, sendo uma necessidade patente, uma vez que a melhoria no funcionamento do aparelho estatal, tornando-o mais eficiente, ágil e rápido para atender às necessidades da população de forma adequada e contínua.

#### **4 - DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: POR QUÊ?**

Quais são as preocupações governamentais para instituir programas que visam formar comunidades em redes de apoio, com espírito de iniciativa local e capital social (*stakeholders*) a fim de gerar renovação econômica em localidades cuja renda seja baixa ou insatisfatória?

Quais serão e são os efeitos da globalização enquanto forma de desenvolvimento local e até sustentável?

A globalização é um assunto em pauta em qualquer economia moderna e desenvolvida ou em desenvolvimento, mas o que vem a ser desenvolvimento? O desenvolvimento e progresso são compatíveis, antagônicas, similares ou...?

Os reflexos das atitudes da globalização (esses reflexos são efeitos mais psicológicos que propriamente econômicos), estão promovendo necessidades mercantis e na produção em si, uma visão de desenvolvimento com conceito distorcido ou contrário às linhas dos novos modelos que envolvem a desestatização, com a descentralização dos processos de gestão pública, e desconcentração do poder estatal, da terceira via e do terceiro setor.

O desenvolvimento de uma localidade está intrinsecamente ligado a promoção das seguintes formas: melhorar as condições de vida das pessoas, relacionando-se ao desenvolvimento humano, se

desenvolver todas as pessoas, então estaremos diante do desenvolvimento social, e se envolver o desenvolvimento das pessoas vivas hoje e das futuras gerações, estaremos diante do desenvolvimento sustentável.

A promoção do desenvolvimento envolve basicamente alguns elementos dentre eles os principais são: gerar renda (elemento econômico), melhorar o nível de escolaridade da população (elemento de capacitação), aumentar a produção e democratizar o acesso à riqueza e ao poder, aumentando a participação nas decisões sociais (elemento de integração social), e respeito ao meio ambiente, aumentando a consciência da utilização racional dos recursos naturais (elemento de conscientização ambiental).

Quando o tema é desenvolvimento, e ele sendo sustentável, deve, portanto, ser considerado assim como um processo de estratégia, vez que o conceito de sustentabilidade é relacionado à preservação e conservação dos recursos naturais esgotáveis e não renováveis, bem como ao padrão de organização de um sistema que vem a se manter por longo tempo em virtude de certas características que lhe conferem capacidades criativas em si. A sustentabilidade envolve, ainda, características de interdependência, reciclagem, parceria, flexibilidade e diversidade.

As relações de parceria surgem com as associações, cooperativas, e nas localidades onde são celebradas tais parcerias ocorrem processos de desenvolvimento entre múltiplos agentes governamentais, empresarias e sociais, de forma que todos ganham.

No local a visão sustentável de produção e consumo deve incentivar processos cíclicos, com padrões da emissão zero, mas com a emissão zero de resíduos, haverá progresso da comunidade ou do local que aplica tal processo estratégico de

desenvolvimento sustentável?

A resposta é positiva. A emissão zero de resíduos não significa não ao progresso, mas de forma contrária, é melhorar as formas de progresso, ou seja, os resíduos de uma atividade produtiva se transformam em insumos para atividade produtiva seguinte, conservando, assim, as condições ambientais.

A sustentabilidade se justifica na medida de sua flexibilidade e da sua diversidade, e assim, quando contendo muitas partes com funções sobrepostas que podem parcialmente, substituir umas às outras.

### **REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA**

CARDOSO, Ruth, et all. Terceiro Setor. Desenvolvimento Sustentado. Ed. GIFE e Paz e Terra, 1999.

DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. 4.ed. Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 22.ed.

MEREGE, Luiz Carlos; BARBOSA, Maria Nazaré. Terceiro Setor. Reflexões sobre o Marco Legal. Ed. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro:RJ, 1998.