

UNIVERSIDADE LA SALLE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

RONALDO BARBOSA DE OLIVEIRA FILHO

**TERCEIRO SETOR E ESTADO: OS LIMITES DA INTERVENÇÃO ESTATAL À  
LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO STF**

BRASÍLIA, 2025

RONALDO BARBOSA DE OLIVEIRA FILHO

**TERCEIRO SETOR E ESTADO: OS LIMITES DA INTERVENÇÃO ESTATAL À LUZ  
DA JURISPRUDÊNCIA DO STF**

Dissertação apresentada à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade La Salle Unilasalle, como exigência parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Hilbert Maximiliano Akihito Obara

BRASÍLIA, 2025

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

O848t Oliveira Filho, Ronaldo Barbosa de.  
Terceiro setor e estado: [manuscrito] os limites da intervenção estatal à luz da jurisprudência do STF / Ronaldo Barbosa de Oliveira Filho. – 2025.  
120 f. : il.

Dissertação (mestrado em Direito) – Universidade La Salle, Canoas, 2025.  
“Orientação: Prof. Dr. Hilbert Maximiliano Akihito Obara”.

1. Terceiro setor. 2. Intervenção estatal. 3. Ação comunicativa. 4. Supremo Tribunal Federal. 5. Parcerias público-privadas sociais. I. Obara, Hilbert Maximiliano Akihito. II. Título. III.

CDU: 342.9:061.2

Bibliotecária responsável: Melissa Rodrigues Martins - CRB 10/1380

RONALDO BARBOSA DE OLIVEIRA FILHO

**TERCEIRO SETOR E ESTADO: OS LIMITES DA INTERVENÇÃO ESTATAL À  
LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO STF**

Dissertação **aprovada** para obtenção do título de mestre, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade La Salle.

**BANCA EXAMINADORA**

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Tatiana de Almeida Freitas Rodrigues Cardoso Squeff  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Diógenes Vicente Hassan Ribeiro  
Universidade La Salle, Canoas/RS

Prof. Dr. Dani Rudnicki  
Universidade La Salle, Canoas/RS

Prof. Dr. Hilbert Maximiliano Akihito Obara  
Orientador e Presidente da Banca - Universidade La Salle, Canoas/RS

**Área de concentração:** Direito

**Curso:** Mestrado em Direito

Canoas, 15 de setembro de 2025.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, pela vida, pela saúde, pela força e pela inspiração que me ampararam até a conclusão deste trabalho. Ao meu orientador, Prof. Dr. Hilbert Maximiliano Akihito Obara, pelo zelo, pela paciência e pela excelência com que conduziu todos os desafios inerentes à elaboração desta dissertação. À minha família e aos meus amigos não raro indissociáveis, pelo apoio indispensável, pela presença constante e pela atuação como facilitadores no enfrentamento dos desafios.

“Temos o direito de ser iguais quando a diferença nos inferioriza; e o direito de ser diferentes quando a igualdade nos descaracteriza.” (Santos, 2002)

## RESUMO

Essa pesquisa possui o condão de investigar, com base no referencial teórico central de Jürgen Habermas, os limites constitucionais da intervenção estatal sobre as organizações do terceiro setor em políticas sociais. Parte-se da premissa de que a cooperação entre Estado e sociedade civil demanda equilíbrio entre finalidade pública e autonomia privada e, simultaneamente, busca promover reflexão crítica sobre até onde o poder público pode intervir sem desfigurar a natureza associativa, a representatividade social e a função cívica dessas entidades. Examina-se a reconfiguração histórica das fronteiras entre o público e o privado e as condições de legitimidade das parcerias (seleção impessoal, transparência e controle), contrapondo liberalismo e intervencionismo e situando a justiça social como diretriz da CF/88 para a atuação coordenada de Estado e terceiro setor. Adota-se abordagem jurídico-dogmática, com análise de conteúdo de marcos normativos e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), reconstruída em categorias analíticas que abrangem seleção e qualificação, transparência e participação, controle e integridade, e orientação a resultados. A Teoria do Agir Comunicativo orienta a avaliação da legitimidade procedimental por publicidade, argumentação e inclusão, oferecendo critérios para aferição de proporcionalidade nas formas de controle. Os resultados indicam que a Corte diferencia fomento de delegação de serviço, resguarda a autonomia gerencial e a natureza privada das organizações, exige chamamento público e metas, e privilegia *accountability* por resultados em lugar de transposições acrílicas do regime jurídico público. Conclui que parâmetros procedimentais especialmente inspirados em Habermas, aliados a salvaguardas de transparência, impessoalidade e controle social, permitem disciplinar a colaboração sem retrocessos na esfera pública democrática nem esvaziamento da potência associativa do terceiro setor.

**Palavras-chave:** Terceiro setor, Intervenção estatal, Supremo Tribunal Federal, Ação comunicativa, Parcerias público-privadas sociais.

## ABSTRACT

This study investigates, drawing on Jürgen Habermas's central theoretical framework, the constitutional limits of state intervention in third-sector organizations within social policy. It proceeds from the premise that cooperation between the state and civil society requires balancing public purpose and private autonomy while critically reflecting on how far public authorities may intervene without deforming the associative nature, social representativeness, and civic function of these entities. It examines the historical reconfiguration of public–private boundaries and the conditions for the legitimacy of partnerships (impersonal selection, transparency, and oversight), contrasting liberalism and interventionism and situating social justice as a guiding directive of Brazil's 1988 Federal Constitution for coordinated action by the state and the third sector. The research adopts a juridical-dogmatic approach with content analysis of normative frameworks and the case law of the Federal Supreme Court (STF), reconstructed into analytical categories covering selection and qualification, transparency and participation, control and integrity, and results-orientation. The Theory of Communicative Action guides the assessment of procedural legitimacy through publicity, argumentation, and inclusion, offering criteria to gauge proportionality in control mechanisms. The findings indicate that the Court distinguishes fostering (fomento) from delegation of services, safeguards managerial autonomy and the private nature of organizations, requires public calls for proposals and targets, and favors results-based accountability over uncritical transplantation of the public-law regime. It concludes that procedurally oriented parameters—especially those inspired by Habermas—combined with safeguards of transparency, impersonality, and social oversight, enable collaboration without backsliding in the democratic public sphere or eroding the associative capacity of the third sector.

Keywords: Third sector; State intervention; Federal Supreme Court; Communicative action; Social public–private partnerships.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade.
CF	Constituição Federal.
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
CGU	Controladoria-Geral da União.
DF	Distrito Federal.
IN	Instrução Normativa.
MG	Minas Gerais.
MP	Ministério Público.
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.
OS	Organização Social.
OSC	Organização da Sociedade Civil.
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.
RJ	Rio de Janeiro.
STF	Supremo Tribunal Federal.
SUS	Sistema Único de Saúde.
TCs	Tribunais de Contas (estaduais/municipais).
TCU	Tribunal de Contas da União.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2 PÚBLICO, PRIVADO E JUSTIÇA SOCIAL: O PAPEL DO TERCEIRO SETOR NA ORDEM CONSTITUCIONAL DE 1988.....</b>	<b>15</b>
<b>2.1 A aproximação entre os setores público e privado.....</b>	<b>15</b>
<b>2.2 Liberalismo e Intervencionismo .....</b>	<b>25</b>
<b>2.3 Justiça social: Estado social e a sociedade civil representada pelo terceiro setor...36</b>	
<b>3 INTERVENCIONISMO ESTATAL NO DOMÍNIO ECONÔMICO E SOCIAL: MOLDURA CONSTITUCIONAL CONSOLIDADA PELO ENTENDIMENTO DO STF .....</b>	<b>48</b>
<b>3.1 Intervencionismo: Regulação e fomento da atuação do terceiro setor .....</b>	<b>48</b>
<b>3.2 Serviços Públicos Sociais e o Compartilhamento de Responsabilidades entre o Poder Público e a Sociedade Civil .....</b>	<b>60</b>
<b>3.3 Fomento público aos serviços sociais por meio do terceiro setor: estratégia de efetividade na promoção da justiça social .....</b>	<b>69</b>
<b>4 CONTROLE ESTATAL SOBRE O TERCEIRO SETOR NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E LIMITES .....</b>	<b>76</b>
<b>4.1 Princípios constitucionais da Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil: incidência essencial, limites de intervenção estatal e parâmetros do STF.....</b>	<b>76</b>
<b>4.2 Contorno do Controle Regulatório Estatal sobre o Terceiro Setor: Leitura Constitucional e Implicações Democráticas .....</b>	<b>90</b>
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>106</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>114</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A clássica oposição entre “público” e “privado”, útil como instrumento heurístico e pedagógico, já não basta para explicar as formas contemporâneas de provisão de bens e serviços sociais. A consolidação do chamado terceiro setor universo de entidades privadas sem fins lucrativos, como associações e fundações desloca o foco do binômio comando–obediência para arranjos colaborativos que encadeiam seleção pública, transparência e controle. Nesta dissertação, o problema é circunscrito ao campo jurídico-constitucional: quais são os limites da intervenção estatal sobre organizações do terceiro setor, à luz do entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), e como tais limites preservam a autonomia privada sem perder de vista a finalidade pública e a *accountability* em políticas sociais.

O recorte normativo centra-se nas parcerias e formas de colaboração entre Estado e sociedade civil na saúde, assistência e educação, com ênfase em três marcos infraconstitucionais Organização Social (OS), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) lidos a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e da jurisprudência do STF. O interesse científico e social emerge de um dado estrutural do país: a presença capilar e crescente das organizações da sociedade civil e o volume relevante de recursos públicos a elas destinados. Esse cenário torna incontornável refletir, de um lado, sobre a autonomia do terceiro setor como condição de inovação, capilaridade e resposta rápida a demandas complexas; de outro, sobre os limites da intervenção estatal para garantir finalidade pública, probidade e resultados verificáveis. Sem a calibragem desses polos, corre-se o risco de, por excesso de burocratização, esvaziar as vantagens comparativas das entidades privadas sem fins lucrativos, ou, por laxismo, permitir captura de interesses particularistas.

No horizonte normativo adotado nesta pesquisa, o terceiro setor não se reduz a um apêndice gerencial do Estado; ele exprime a institucionalização do poder do povo. Trata-se de espaços associativos nos quais cidadãos organizados convertem necessidades e valores em ação coletiva continuada, com capacidade de produzir soluções inovadoras sobretudo onde o Estado se mostra deficiente. É precisamente por isso que os limites à intervenção estatal importam: os controles devem assegurar finalidade pública e integridade sem neutralizar a potência cívica dessas organizações. Preservar a autonomia gerencial e programática do terceiro setor pode ser condição para que continuem a catalisar desenvolvimento social, especialmente em territórios vulneráveis, ao mesmo tempo em que permanecem responsáveis perante a sociedade por transparência e resultados.

Jürgen Habermas constitui a âncora conceitual desta pesquisa. A distinção entre “sistemas” (mercado e administração burocrática) e “mundo da vida” oferece uma gramática para pensar a colaboração público–sociedade. O terceiro setor se enraíza no mundo da vida e só adquire legitimidade quando transforma poder comunicativo em direito por meio de processos públicos de justificação. O princípio do discurso, a cooriginalidade entre autonomias pública e privada e a função do Direito como *médium* de integração social compõem o núcleo normativo que orienta a leitura do arranjo constitucional de parcerias e dos precedentes do STF. Outros autores aparecem como contraponto e complemento (por exemplo, Bobbio, Luhmann, Obara, Bucci e Wolkmer), porém o protagonismo teórico é habermasiano, com ênfase na necessidade de que decisões que afetem a atividade das entidades da sociedade civil sejam justificáveis sob condições de publicidade, participação e ausência de coerção.

A pauta ganha densidade ao se observar a expansão territorial e o peso orçamentário do setor. A presença de centenas de milhares de organizações articuladas em redes, plataformas e conselhos e a ampliação das transferências públicas evidenciam que a colaboração Estado–sociedade não é um expediente lateral, mas um eixo de implementação de políticas. Disso decorre um problema normativo: como proteger a esfera pública contra a “colonização” por lógicas sistêmicas (dinheiro e poder) sem, com isso, colonizar o próprio mundo associativo por meio de rituais administrativos que sufocam sua autonomia? A resposta, aqui, procura-se em parâmetros constitucionais estabilizados pelo STF, lidos à luz da teoria do discurso.

Diante desse pano de fundo, a pesquisa investiga os limites constitucionais da intervenção estatal sobre o terceiro setor no âmbito das políticas sociais, conforme delineado pelo STF. O objetivo geral é reconstruir, a partir de precedentes estruturantes e da legislação aplicável, uma matriz de limites e salvaguardas à atuação estatal que, simultaneamente, assegure integridade e resultados públicos e preserve a natureza privada das entidades parceiras. Isso envolve, como objetivos específicos, explicitar as condições procedimentais de validade (publicidade, impessoalidade, motivação, participação e controle), identificar os espaços de autonomia gerencial preservada (pessoal celetista, regulamentos próprios, governança privada) e mostrar como o controle finalístico por resultados se converte em antídoto a ingerências desproporcionais.

Parte-se da hipótese de que o STF consolida uma leitura cooperativa do domínio social, legitimando a colaboração com entidades privadas sem fins lucrativos desde que submetida a critérios públicos de seleção e a uma *accountability* proporcional ao risco e ao volume de recursos. Supõe-se, também, que esse desenho favorece um modelo gerencial colaborativo menos centrado em formalismos e mais orientado a resultados e integridade e que, para

funcionar, depende de salvaguardas que evitem tanto a captura privada quanto a desresponsabilização estatal. Por fim, trabalha-se com a hipótese de que “publicizar por osmose” o regime das Organizações da Sociedade Civil (OSC), transplantando indistintamente rotinas e ritos da administração direta, tende a neutralizar as vantagens comparativas que justificam tais parcerias.

A CF/88, ao instituir o Estado Democrático de Direito e ao explicitar fins de justiça social, positiva uma dupla abertura: de um lado, princípios que regem a Administração Pública e o sistema de controles; de outro, espaços formais de cooperação com a sociedade civil em áreas como saúde, assistência e educação. No plano infraconstitucional, a legislação de OS, OSCIP e MROSC estrutura um ciclo de cooperação assentado em chamamento público, planos de trabalho com metas e indicadores, monitoramento e prestação de contas. A jurisprudência do STF funciona como válvula de estabilização desse arranjo: distingue fomento de delegação de serviço, autoriza soluções desburocratizantes quando acompanhadas de critérios públicos e exige fiscalização por órgãos de controle. É nesse mosaico Constituição, leis de parceria e precedentes que se situam os limites da intervenção estatal e os perímetros de autonomia das organizações parceiras.

Adota-se uma abordagem jurídico-dogmática com análise de conteúdo de decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), coletadas no Portal de Jurisprudência, lidas integralmente ementa, relatório, voto e tese e codificadas nas seguintes categorias: seleção e qualificação; publicidade e transparência; controle interno, externo e social; intensidade da intervenção e autonomia; e orientação a resultados e integridade.

A varredura considera termos que identificam as principais figuras de cooperação (organizações sociais, OSCIP, MROSC, contratos de gestão, termos de colaboração e de fomento, prestação de contas, transparência e controle social). São examinados acórdãos e decisões monocráticas com debate de mérito, com exclusão de deliberações estritamente processuais. As unidades de registro (ementa, votos, tese) são codificadas em categorias que abarcam: natureza jurídica das entidades; critérios de seleção; publicidade e transparência; controle interno, externo e social; limites e intensidade da intervenção; e efeitos sobre justiça social.

O recorte temporal é atualizado para alcançar decisões de 2015 a 2025. São contempladas decisões paradigmáticas de 2015 e 2017, bem como julgados de 2024 e 2025 que densificam as balizas já traçadas e oferecem material adicional para a análise comparativa. O modelo metodológico detalha essas escolhas e suas implicações para validade e confiabilidade dos achados. A dimensão empírica desta pesquisa assenta-se em análise de conteúdo da

jurisprudência do STF. O *corpus* contempla acórdãos e decisões monocráticas com debate de mérito, identificados por descritores vinculados às principais figuras de cooperação entre Estado e organizações da sociedade civil (organizações sociais, OSCIP, MROSC, contratos de gestão, termos de colaboração e fomento, transparência, prestação de contas e controle social).

As decisões são lidas integralmente (ementa, relatório, voto condutor e tese) e codificadas em categorias teórico-empíricas: critérios de seleção e qualificação das entidades; publicidade e transparência ativa; modalidades e intensidade do controle (interno, externo e social); preservação da autonomia privada versus importação de rituais administrativos; e orientação a resultados e integridade.

A análise não se limita à extração de “teses”: reconstrói padrões de justificação e coerência prática, distinguindo quando a Corte aproxima as parcerias dos requisitos habermasianos de publicidade, participação e justificabilidade e quando, ao contrário, impõe ônus que podem colonizar indevidamente o mundo associativo. Esse lastro empírico sustenta as proposições normativas da dissertação e fornece o fundamento para a matriz de validade pública proposta nas seções finais. O citado desenho metodológico permite articular, desde a abertura do trabalho, a moldura normativa com os contornos práticos da jurisprudência recente.

O fio orientador da análise é a tese de que, em sociedades complexas, a legitimidade de colaborações que envolvem recursos e finalidades públicas depende de sua tradutibilidade em “razões públicas”: decisões devem ser justificadas em linguagem acessível, testáveis por publicidade e controláveis por mecanismos institucionalizados de participação e auditoria. Esse *ethos* procedimental, extraído de Habermas, converge com a arquitetura constitucional brasileira: a participação da comunidade, a exigência de impessoalidade e publicidade nas escolhas, a possibilidade de controle por órgãos autônomos e a crescente cultura de dados abertos. Além disso, o referencial normativo alerta para o risco de colonização do mundo associativo por lógicas sistêmicas, recomendando calibragem dos controles para evitar que o excesso de meio destrua o fim (Habermas, 1984).

Já inicialmente, adianta-se o argumento que se desenvolverá ao longo da dissertação: a autonomia privada das organizações parceiras não é um privilégio corporativo, mas um requisito funcional do próprio interesse público. Ela permite inovação, capilaridade e responsividade, sobretudo em territórios e públicos vulneráveis; por isso, deve ser preservada dentro de balizas constitucionais claras. Por outro lado, a intervenção estatal sob a forma de fomento, regulação e controle é necessária para assegurar finalidade pública, integridade e proteção do erário. A questão central, não é “intervir ou não”, mas “como intervir”: com que intensidade, por quais procedimentos, sob quais critérios e com que métricas de resultados. A

aposta desta pesquisa é que o controle orientado por risco e por resultados, com prestação de contas proporcional, oferece melhor equilíbrio do que a transposição indiscriminada de ritos burocráticos.

Ao sistematizar parâmetros constitucionais e jurisprudenciais que balizam a intervenção estatal sobre o terceiro setor, a dissertação pretende oferecer uma matriz de validade pública para as parcerias: transparência ativa estruturada; metas e indicadores pactuados; avaliação *ex post* e correção de rumos; e mecanismos de participação e controle social. Essa matriz é convertida em critérios operacionais e, ao final, é discutida sob o ângulo da justiça social, com atenção a efeitos sobre acesso, qualidade e equidade em serviços universais.

O estudo não realiza avaliação microeconômica de casos específicos, nem auditoria de desempenho de projetos; tampouco pretende esgotar argumentações teóricas não centrais ao objeto da pesquisa (p.ex., variações do institucionalismo e da teoria dos bens comuns). A escolha por um referencial habermasiano privilegia a dimensão procedimental da legitimidade democrática e, por isso, o texto não apresenta dados conclusivos nesta seção inicial: indica problemas, hipóteses e objetivos e ressalva que as respostas são desenvolvidas nos capítulos analíticos e nas considerações finais. No plano temático, privilegia-se a colaboração com entidades privadas sem fins lucrativos em políticas sociais, não se cobrindo terceirizações empresariais com fins lucrativos.

Após esta introdução, o Capítulo 1 reconstrói, em chave histórica e teórico-normativa, a tensão entre público e privado, destacando a crítica habermasiana à colonização do mundo da vida e a função da sociedade civil orgânica na revitalização da esfera pública. O Capítulo 2 examina a moldura constitucional do intervencionismo social no Brasil regulação e fomento e identifica na legislação de Organizações Sociais (OS), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), procedimentos que materializam as exigências de publicidade, impessoalidade e controle orientado por resultados. O Capítulo 3 sistematiza a jurisprudência do STF, com ênfase em precedentes estruturantes, para extrair limites, salvaguardas e pontos de atenção sobre a intensidade da intervenção estatal em organizações do terceiro setor. Por fim, as considerações finais retomam as hipóteses, discutem implicações e sugerem uma agenda de pesquisa e de aperfeiçoamento institucional.

## **2 PÚBLICO, PRIVADO E JUSTIÇA SOCIAL: O PAPEL DO TERCEIRO SETOR NA ORDEM CONSTITUCIONAL DE 1988**

Este capítulo analisa, em perspectiva histórico-conceitual e constitucional, o estreitamento das fronteiras entre público e privado na ordem inaugurada pela Constituição de 1988. Em 2.1, examina a aproximação entre os setores, mostrando como cooperação e coprodução de bens e serviços reconfiguram papéis. Em 2.2, contrapõe liberalismo e intervencionismo, seus fundamentos, limites em sociedades complexas e explora razões do porquê o Estado muitas vezes combina regulação, fomento e execução direta. Em 2.3, aborda a justiça social como diretriz do Estado Social de 1988 e o lugar do terceiro setor, destacando natureza privada, finalidades públicas e exigências de publicidade, impessoalidade, participação, controle social e *accountability*.

### **2.1 A aproximação entre os setores público e privado**

Até pouco tempo, a evolução social e política caracterizava-se por nítido dualismo e por relativa estabilidade conceitual entre as esferas “pública” e “privada”: de um lado, figurava a Administração Pública, como expressão institucional do Estado; de outro, o setor privado, representado pelo mercado. Tratava-se de um arranjo compreendido sob perspectiva nitidamente dicotômica de atuação.

A distinção entre “público” e “privado” não é ontológica nem fixa: trata-se de uma construção histórico-sociológica, jurídica e política que se reconfigura conforme os arranjos institucionais e os propósitos de justiça de cada época. A colaboração Estado–sociedade civil, típica das parcerias com o terceiro setor, só se legitima quando ancorada em procedimentos públicos de seleção, transparência e controle e quando evita a captura por interesses particularistas (Habermas, 1997; Bobbio, 1990; Sarmiento, 2005).

Historicamente, a oposição entre *oikos* e *pólis* na Antiguidade greco-romana comunicou a matriz de duas esferas com lógicas distintas o doméstico, ligado à necessidade, e o político, ligado à liberdade e à deliberação, mas esse desenho sempre foi permeável a disputas de poder e redefinições (Habermas, 1984). Na Idade Média, o embate entre poderes temporal e espiritual explicitou que não havia uma soberania única e inquestionável; a modernidade, com o Estado territorial soberano, consolidou linguagens jurídicas que separaram, de um lado, a *res publica* e, de outro, o domínio dos particulares (Bobbio, 1997; 2008).

Bobbio (1990), ao tratar das características específicas dos setores público e privado, defende que se trata de duas esferas independentes, mas, que apesar disso, são conjuntamente exaustivas. Isso porque, segundo o autor, um determinado ente classificado na esfera pública não poderia ser, simultaneamente, compreendido dentro das características conceituais da esfera privada. O autor defende que, cada um desses setores (público e privado) mantinham como ainda mantém características próprias e marcantes, que possibilitavam, mesmo dentro de uma visão mediana, identificar a distinção de suas respectivas áreas de atuação.

Essa clivagem, entretanto, é relacional. Como adverte Bobbio (1990), “público/privado” muda de significado conforme a dimensão considerada (jurídica, política ou sociológica) e conforme os critérios de competência, titularidade de interesses e formas de publicidade/privacidade. Em sociedades complexas, a separação rígida é analiticamente útil, mas insuficiente para explicar práticas colaborativas e redes de prestação de serviços sociais.

Apesar disso, não se pode negar a existência de uma real dificuldade de delimitação conceitual entre esses setores, que pode ser melhor compreendida utilizando-se um aprofundamento do contexto histórico-sociológico relacionado ao tema. Habermas (1984), afirma que o conceito do termo “público”, como é conhecido atualmente, surge em meados do século XVIII. O autor vai além, ao analisar o contexto histórico e demonstra que os conceitos de público e privado se originaram da necessidade de enfrentamento à própria autoridade do Estado e da Igreja (Habermas, 1984). Os termos relacionados à esfera e à opinião pública passaram a ser utilizados pela burguesia, que construía seu caminho amparado na expansão do comércio e da indústria, mas também sob o aspecto sociológico, estabelecendo a influência do mercado, para além das coisas e bens, mas também sobre o plano ideológico e social.

Habermas (1997) distingue sistema (Estado e mercado operando por racionalidade instrumental e agir estratégico) e mundo da vida (sociedade civil e esferas comunicativas). O terceiro setor se insere nesse mundo da vida: sua legitimidade provém de transformar poder comunicativo em direito por meio de procedimentos publicidade, participação e prestação de contas. A “colonização” do mundo da vida por lógicas sistêmicas exige salvaguardas institucionais nas parcerias: seleção impessoal, transparência ativa, controle social e *accountability*.

O termo *Accountability* ganhou centralidade na última década, mas segue sem consenso terminológico em português: a meta-análise de Medeiros, Crantschaninov e Silva (2013) mostra que a literatura brasileira usa o termo majoritariamente associado a responsabilização e prestação de contas, e, em menor grau, a transparência, sanções, controle, supervisão e responsabilidade.

Em linha com isso, Schedler (1999) nota que, mesmo no inglês, o significado é evasivo, de limites vagos e estrutura interna confusa; por isso propõe uma arquitetura “radial” que previne abusos do poder por meio de três eixos: sanções (*enforcement*), transparência e justificação pública.

Sob a lente de Habermas, essas exigências normativas e procedimentais realizam a “juridificação garantidora da liberdade”: o Direito domestica poder administrativo e dinheiro sem colonizar o mundo da vida, por meio de procedimentos públicos, participação e controle (Habermas, 2012). Em outras palavras, a tríade de Schedler (1999) (sanção, transparência e justificação) encontra no arranjo constitucional–infraconstitucional brasileiro e na leitura habermasiana a sua tradução institucional para parcerias com Organizações da Sociedade Civil (OSCs): equilibrar autonomia organizativa e *accountability* por resultados, evitando tanto a opacidade quanto a “publicização por osmose” que engessa a inovação social (Brasil, 2014; Brasil, STF, 2015).

O pensamento de Hobbes é decisivo para desestabilizar as doutrinas dualistas que, na Idade Média, supunham a concorrência de dois centros de autoridade a *auctoritas* (fundamento para investir no poder) e a *potestas* (autoridade executiva subordinada). Em chave monista, Hobbes nega a coexistência de “duas soberanias” e reconstrói o problema no plano da *summa potestas*, isto é, da soberania una e indivisível como condição de possibilidade da ordem política moderna (Bobbio, 1987).

Essa crítica ao dualismo medieval não é apenas historiográfica: ela informa a passagem ao Estado territorial soberano e ajuda a compreender por que a dicotomia público/privado útil para organizar competências nunca foi ontológica, mas historicamente construída e sujeita a reconfigurações. Em sociedades complexas, a separação rígida torna-se analiticamente insuficiente para explicar a coprodução de bens públicos e as parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos, o que exige parâmetros procedimentais de legitimidade e controle (Bobbio, 2001).

Ao distinguir sistema (mercado e burocracia, regidos por meios como dinheiro e poder) e mundo da vida (esferas comunicativas da sociedade civil), Habermas (1997) mostra que a legitimidade do exercício do poder depende de procedimentos públicos que traduzam poder comunicativo em autoridade jurídica publicidade, participação, motivação e possibilidade de controle justamente para evitar a colonização do associativo por lógicas sistêmicas.

Sobre essa disputa travada para o exercício do poder soberano entre o Estado e a Igreja ilustra Bobbio (2008):

[...] o poder político como forma distinta de qualquer outra forma de poder constitui-se através da elaboração [...] do conceito de soberania ou *summa potestas*. [...] a sociedade medieval conhece duas formas de sociedade perfeita, o Estado e a Igreja. A secular disputa sobre a preeminência de um ou de outra [...] Bobbio, 2008, p. 205).

A separação entre o público e o privado não é uma realidade ontológica, mas uma construção histórico-cultural, jurídica e política. Essa separação, embora útil para fins analíticos, torna-se insuficiente frente às complexidades das sociedades contemporâneas. Como afirma o autor, o avanço das políticas públicas e da atuação estatal sobre esferas antes compreendidas como “privadas” evidencia uma zona de interpenetração entre os dois campos, dissolvendo gradativamente as fronteiras rígidas que os delimitavam (Bobbio, 2001).

A noção clássica de Estado como um poder autônomo e centralizado, apartado da sociedade dá lugar a uma concepção mais complexa e dinâmica, na qual o Estado atua em múltiplos níveis e em articulação constante com os diversos setores da sociedade civil, inclusive o setor privado. Bobbio observa que, com a ampliação da importância do Estado na economia, na seguridade social e na promoção de direitos fundamentais, passou a haver uma aproximação funcional entre as esferas pública e privada, motivada pela necessidade de respostas eficazes às demandas de justiça e igualdade social (Bobbio, 2001).

O autor sustenta que, especialmente no contexto do Estado democrático de direito, o Estado não deve ser visto como o único detentor da racionalidade pública, pois a sociedade civil também exerce uma função normativa e crítica por meio de instituições, movimentos sociais e demais formas de participação cidadã. A superação do dualismo rígido entre Estado e sociedade civil, público e privado, implica o reconhecimento da interdependência e da reciprocidade entre essas esferas, sem que isso implique sua completa fusão ou a negação de suas especificidades institucionais (Bobbio, 2001).

Para Habermas (1997), a legitimidade normativa e democrática não emana diretamente do sistema, mas do mundo da vida, no qual os indivíduos exercem sua cidadania por meio de processos comunicativos orientados pelo consenso racional. Assim, a ideia de justiça social não pode estar restrita ao aparato estatal, mas exige uma atuação dialógica e colaborativa entre o Estado, o setor privado e as organizações da sociedade civil.

A colonização do mundo da vida pelas lógicas sistêmicas especialmente as derivadas do mercado e da burocracia estatal gera alienação e esvaziamento democrático, comprometendo a emancipação dos sujeitos. Nesse cenário o fortalecimento da esfera pública como espaço de deliberação democrática é fundamental para a construção de políticas sociais legítimas e eficazes. A justiça social, não é um produto da autoridade do Estado, mas da capacidade

institucional de articular diferentes atores sociais em torno de princípios de igualdade, transparência, participação e responsabilidade mútua (Habermas, 1984).

Esse diagnóstico se conecta à crítica contemporânea à rigidez da dicotomia entre público e privado. Como destaca Bobbio (1990), a distinção entre essas esferas não é ontológica nem estanque, mas sim uma construção histórico-social sujeita a reformulações conforme os contextos políticos e institucionais.

Identifica-se que, a partir disso, a dicotomia entre os conceitos dos setores público e privado já era observada desde a Antiguidade. A necessidade de se estabelecer esses limites conceituais entre as duas esferas retoma aos fundamentos do Direito Romano e, por consequência, exerceu forte influência na construção do que veio a ser entendido por público e privado nas civilizações ocidentais.

Trata-se de categorias de origem grega que nos foram transmitidas em sua versão romana. Na cidade-estado grega desenvolvida, a esfera da *polis*, que é comum aos cidadãos livres (*koiné*), é rigorosamente separada da esfera do *oikos*, que é particular a cada indivíduo (*idia*). [...] A ordenação política baseia-se, como se sabe, na economia escravista em forma patrimonial. Os cidadãos estão efetivamente dispensados do trabalho produtivo; a participação na vida política depende, porém de sua autonomia privada como senhores da casa. A esfera privada está ligada a casa não só pelo nome (grego). [...] A posição na *polis* baseia-se, portanto na posição de déspota doméstico: sobre o abrigo de sua dominação, faz-se a produção da vida, o trabalho dos escravos, o serviço das mulheres, transcorrem o nascimento e a morte; o reino da necessidade e da transitoriedade permanece mergulhado nas sombras da esfera privada. Contraposta a ela, destaca-se a esfera pública e isso era mais que evidente para os gregos como o reino da liberdade da continuidade (Habermas, 1984, p. 15).

Portanto, segundo o autor, na *pólis* grega (o espaço público) é a esfera de ação do cidadão, é o espaço onde se compete por reconhecimento, precedência e aclamação de ideias. É nesse ambiente, com condições de homogeneidade moral e política e de ausência de anonimato, que existe a perseguição da excelência entre os iguais. Por oposição, o espaço privado é onde se dão as relações entre os que não são cidadãos, os comerciantes, as mulheres, os escravos (Habermas, 1984).

Ainda segundo o autor, a esfera pública deve ser um espaço onde as pessoas debatem assuntos de interesse comum de forma racional e democrática. Entretanto, com o tempo, ele nota que essa esfera se tornou cada vez mais colonizada por interesses privados e empresariais, um fenômeno que enfraquece a autonomia da sociedade civil. Para ele, a esfera pública deve ser preservada como espaço de deliberação genuína, livre da colonização dos interesses do mercado (Habermas, 1984).

Esse seria o típico cenário em que os indivíduos, aqui agindo de maneira efetivamente singular (individualizada), regulam a sua interação dentro do estado de natureza, que segundo

ele, pode ser entendido como sendo o estado onde ainda não há a influência regulamentar do poder público. A concepção política do contratualismo (jusnaturalismo) clássico baseia-se na dicotomia “estado (ou sociedade) de natureza/estado (sociedade) civil”, sendo que a passagem de um estado para o outro se realiza através de um contrato (pacto) dos indivíduos entre si para a constituição do poder soberano (Bobbio, 1990).

Inegavelmente, percebe-se que o contexto histórico está intimamente relacionado ao próprio modelo ideológico que se manteve ao longo do tempo e acabando por construir o conceito moderno atribuído às esferas pública e privada.

A sua continuidade, uma continuidade exatamente nos termos da história das ideias. Inicialmente, ao longo de toda a Idade Média, foram transmitidas as categorias de público e de privado nas definições do Direito Romano: a esfera pública como *res pública*. É verdade que eles só passam a ter novamente uma efetiva aplicação processual jurídica com o surgimento do estado moderno e com aquela esfera da sociedade civil separada dele. (Habermas, 1984, p.17).

A já citada dicotomia entre o público e o privado é fortemente influenciada pelo surgimento dos estados modernos no final do século VX. Ocorre o surgimento do mercado, o que passa a regular as relações entre os integrantes e participantes do mercado são as disposições contratuais, e o que passa a regular as relações entre o Estado e a sociedade são as leis.

As relações dos participantes do mercado agora possuem um viés de igualdade entre os sujeitos, pois um contrato só existe com a anuência de todos os participantes, é o surgimento do que era entendido como a sociedade dos iguais, a sociedade de mercado, em última instância, a esfera privada.

O impulso em direção a uma igualdade cada vez maior entre os homens é irresistível. Cada superação desta ou daquela discriminação, com base na qual os homens dividiram-se em superiores e inferiores, em dominadores e dominados, em ricos e pobres, em senhores e escravos, representa uma etapa, por certo não necessária, mas possível, do processo de civilização (Bobbio, 2001, p. 144).

Nesse contexto, é que se inicia a associação entre o Estado e o conceito de público, pois o espaço público agora passa a ser pensado como o espaço de representação política, onde se dá a interação entre o governante e a sociedade. Surge, também, nesse momento, a completa divisão entre bens públicos e bens privados, onde, inicialmente, os bens então classificados públicos surgem como fruto da própria escolha pública com a intenção de suprir eventuais falhas do mercado.

Assim, enquanto Bobbio (1990; 2008) propõe que as esferas pública e privada são categorias conceituais mutuamente excludentes e exaustivas, mantendo relativa independência, Habermas (1997) questiona esse arranjo rígido ao compreender o Estado não como uma estrutura meramente jurídico-política, mas como um espaço tensionado entre sistema e mundo da vida. O modelo bobbio, ao inclinar-se pela delimitação funcional das esferas, escapa de problematizar a captura do espaço público por interesses privados, em uma aparente crítica central em Habermas.

Na perspectiva habermasiana, o Estado moderno se legitima na medida em que promove uma esfera pública ativa, baseada no agir comunicativo e na deliberação democrática (Habermas, 1997; Bettine, 2021). Essa visão exige uma concepção reflexiva de Estado social que vá além da racionalidade instrumental e se baseie na comunicação racional intersubjetiva. O entendimento bobbio há pouco destacado, cuja abordagem, ainda de que maneira relativa, distingue juridicamente público e privado com base na titularidade e competência, a habermasiana denuncia a erosão da esfera pública pela colonização sistêmica do mercado e da burocracia estatal, comprometendo sua função crítica.

Esse déficit democrático da socialdemocracia tradicional identificado por Danner (2011) ao discutir Habermas advém justamente da separação excessiva entre Estado e sociedade, onde a primeira torna-se impermeável à deliberação cidadã, funcionando como mero executor técnico de políticas públicas alheias à esfera pública reflexiva.

A partir disso, com a crise vivida pelo capitalismo, no final do século XIX, a partir de 1929, a interferência do Estado na produção de bens públicos, sejam produtos ou serviços, se intensificou. Para Habermas (1984), devido à ampliação da esfera pública, esse modelo construído ao longo do tempo já estaria há muito em colapso.

Segundo Habermas (1984), o aumento da interferência estatal, nas condições históricas então analisadas, sinaliza a fragilização da esfera pública um modelo em colapso normativo “Entrementes, seus fundamentos sociais estão, no entanto, há cerca de um século novamente se diluindo; tendências à decadência da esfera pública não se deixam mais desconhecer” (Habermas, 1984, p. 17).

Seguindo em sua crítica ao capitalismo, o autor aponta que a legitimação normativa do Estado moderno depende da capacidade de proteger a esfera pública contra sua instrumentalização pelo sistema econômico. Habermas (1984) defende que a ampliação da esfera pública sob a égide capitalista não representa um progresso autêntico, mas antes um fenômeno de “colonização” por sistemas orientados exclusivamente pela lógica econômica e

administrativa. Esse processo promove uma erosão do mundo da vida, comprometendo a racionalidade comunicativa e fragilizando os espaços democráticos de deliberação.

O colapso mencionado não é apenas institucional, mas também ético e comunicacional, pois sinaliza o esvaziamento dos fundamentos normativos que deveriam orientar a ação política na modernidade tardia. A racionalidade capitalista, ao priorizar o lucro em detrimento da deliberação democrática, torna-se um obstáculo estrutural à emancipação. A superação dessa lógica exige a construção de instituições pautadas pelo princípio do discurso e pela solidariedade intersubjetiva, não sendo suficiente a manutenção de um Estado compensatório, mas sim transformador (Habermas, 1996).

Todavia, entende que o modo conceitual atual de esfera pública, mesmo que hoje se apresente de forma controversa, ainda se constitui um importante princípio de ordenamento jurídico.

Caso seja possível entender historicamente, em sua estrutura, a complexidade do que hoje, de um modo tanto confuso, subsumimos sob o título de “esfera pública”, podemos então esperar, além de uma explicação sociológica do conceito, conseguir entender sistematicamente a nossa própria sociedade a partir de uma de suas categorias centrais (Habermas, 1984, p. 17).

Chega-se, aos nossos dias o conceito de privado que nos remete às questões do mercado e da privacidade do indivíduo e, por outro lado, o público passa a ser identificado como a materialização do poder estatal. Então, o público agora vai dizer sobre as relações políticas dos integrantes da sociedade. Como estão postas atualmente, partindo do ponto de limitação conceitual exatamente exaustiva entre Estado e sociedade, governo e sociedade de mercado, lei e disposições contratuais privadas.

Percebe-se, que a total divisão ou a manutenção de um verdadeiro abismo conceitual entre os setores público e privado, passa a não mais atender às demandas criadas por uma sociedade complexa (como se tornou a nossa sociedade moderna). Faz-se necessário, o surgimento de novas formas de interação entre esses diversos níveis de atuação da sociedade, de forma que sejam atendidas as demandas e respondidas as grandes questões sociais, políticas e econômicas da atualidade.

Segundo o entendimento de Galbraith (2004), a rígida divisão entre o público e o privado passou a não mais ser útil para o enfrentamento dos problemas gerados pela sociedade moderna, pois “Uma grande parte, vital e cada vez maior do que é chamado de setor público está, para todos os efeitos práticos, no setor privado” (Galbraith, 2004, p. 53).

Entremeio a todo esse cenário evolutivo, o qual modificou significativamente os conceitos clássicos desses dois setores, adveio a personificação de recursos humanos e materiais destinados ao impulso de iniciativas tendentes ao desenvolvimento social.

Sobre esse aspecto da interferência estatal para o desenvolvimento social, Habermas (1984) acentua que o embaralhamento das fronteiras entre público e privado deve-se, em parte, ao desenvolvimento econômico e social do século XIX. Os acontecimentos desse século levaram a uma crescente intervenção do Estado na sociedade e na esfera privada como protetor e mediador de conflitos.

O Estado, no contexto do desenvolvimento social e outros, passou efetivamente a intervir nas relações entendidas como privadas, especialmente, de maneira a regular a atuação do mercado e comércio, as relações de trabalho e no ensino, identificando-se ainda mais com a esfera pública burguesa, porque essa categoria passou a intervir politicamente nas questões, impondo princípios e regras que deram origem, segundo Habermas (1984), ao Estado Liberal de Direito. O Estado de Direito enquanto Estado burguês estabeleceu a esfera pública atuando politicamente como órgão do Estado para assegurar institucionalmente o vínculo entre a lei e a opinião pública (Habermas, 1984).

Identifica-se, nesse momento, a criação de código ou instrumentos normativos regulamentares que visam dispor sobre toda a atuação estatal. Ou seja, agora, um poder eminentemente normativo passa a ser socialmente legítimo, afastando, assim, o já ultrapassado cenário onde o Estado figurava como fonte de dominação e passou a se observar o crescimento da ideia de Estado de Direito.

O Estado de Direito burguês, cujo auxílio às pessoas privadas, segundo os critérios de sua opinião pública, deveria traduzir dominação em razão, tende efetivamente a ser reduzido à sociedade civil burguesa, a ser de algum modo “confundido” com ela. Porém, o estamento privado, enquanto tal “é levado a participar da coisa pública no poder legislativo”, à desorganização da sociedade burguesa, deveria ter sua continuidade no Estado. Se o sistema antagônico das necessidades está fragmentado em interesses particulares, uma esfera pública das pessoas privadas politicamente ativas levaria a um opinar e querer inorgânico e ao mero poder da massa contra o Estado orgânico (Habermas, 1984, p. 144).

Habermas (1984) observa que, ao longo do tempo, o Estado passou a ser pressionado a adotar uma postura intervencionista para lidar com o impacto das desigualdades geradas pela própria sociedade, especialmente visando promover a justiça social. A função reguladora do Estado busca corrigir desequilíbrios e assegurar que as necessidades da população sejam atendidas, incluindo aquelas negligenciadas ou marginalizadas pelo setor privado.

Ainda segundo o autor, a esfera pública se torna um espaço fundamental para deliberações sobre justiça e equidade, pois é onde se questionam e discutem as políticas que

moldam a distribuição de recursos e oportunidades (Habermas, 1992). Assim, a exemplo do que ocorre no terceiro setor, o Estado intervém para criar normas e regulamentações que permitem a esse setor operar de maneira alinhada aos interesses da justiça social.

Faz-se necessário, o surgimento de novas formas de interação entre esses diversos níveis de atuação da sociedade, de forma que sejam atendidas as demandas e respondidas as grandes questões sociais, políticas e econômicas da atualidade.

Obara (2023) também propugna pela superação da rigidez entre público e privado, reconhecendo que a jurisdição e a atuação do Estado não podem permanecer aprisionadas a uma racionalidade instrumental dissociada das necessidades sociais. Para o autor, a efetividade das garantias constitucionais demanda uma postura dialógica, na qual o Estado, ao atuar de forma constitucionalmente progressiva e justa, aproxima-se da esfera privada para assegurar a proteção de direitos fundamentais, especialmente em contextos de desigualdade estrutural.

Essa perspectiva crítica reforça a ideia de que a dicotomia entre público e privado precisa ser repensada à luz da racionalidade dialética, da busca pela diminuição da reprodução da desigualdade social e pela promoção da emancipação cidadã.

Em sua análise, o autor evidencia que a forma liberal de constituição do Estado pressupõe sujeitos formalmente livres e iguais, mas apenas na dimensão jurídico-política, e não na dimensão social. Essa dissociação entre liberdade formal e desigualdade material perpetua uma estrutura de sociedade cindida entre a dimensão pública e a dimensão privada, sendo esta última matriz fundacional da primeira.

A defesa da efetividade dos direitos fundamentais exige mais do que o reconhecimento abstrato desses direitos: demanda uma postura dialógica transformadora e a busca de efetividade pautada em ações concretas que enfrentem a reprodução sistêmica das desigualdades sociais, onde Estado atue como mediador das desigualdades estruturais, ultrapassando o modelo liberal de cidadania formal (Obara, 2023).

Essa concepção de Estado, que evidentemente não pretende atribuir responsabilidade exclusiva ao ente público pelo enfrentamento das complexidades sociais da pós-modernidade, pode, contudo, revelar-se legitimamente como uma capacidade institucional de tencionar as estruturas sociais herdadas da lógica privada, promovendo a criação de espaços de inclusão e emancipação.

Habermas (1997) reforça que o Estado, para trazer eficiência ao tratamento das complexidades originadas pelas sociedades pluralistas, deve buscar o distanciamento da pretensão de soberania unilateral sobre os processos de justiça social e, em vez disso, atuar como facilitador de processos comunicativos e deliberativos.

Isso implica reconhecer o objetivo da sociedade civil organizada e das iniciativas privadas comprometidas com o bem comum como ocorre no terceiro setor como coparticipantes na formulação e execução das políticas públicas, ou seja, como também agentes da busca de justiça social.

Trata-se de uma perspectiva crítica, ancorada na racionalidade dialética anteriormente destacada, que conduz à necessária reflexão sobre a atuação do Estado contemporâneo. Uma reflexão que aponta para análise da necessidade de revisitar a dicotomia entre o público e o privado, sobretudo no que se refere à normatização, à reformulação e à regulação de modelos de gestão que envolvem ambos os setores.

A complexidade das demandas sociais atuais tende a exigir, assim, a progressiva superação de compartimentalizações estanques entre essas esferas e a constituição de arranjos institucionais que viabilizem ações conjuntas, transparentes e orientadas pela realização dos direitos fundamentais e pela justiça social.

Reitera-se, de forma alguma se pretende, nesta análise, mitigar o dever do Estado em razão da ideia de encurtamento entre as esferas pública e privada. A proposta aqui delineada visa à reconstrução crítica da função estatal, não mais concebida como a exclusiva detentora da missão de realizar a justiça social, mas como promotora de condições normativas e institucionais que permitam à sociedade em sua diversidade e pluralidade participar ativamente da formulação de um projeto coletivo pautado na emancipação e na solidariedade.

Relaciona-se, de refletir sobre essa abordagem como instrumento potencial para o enfrentamento das barreiras contemporâneas, exigindo, para tanto, a reconfiguração das formas de articulação entre o direito, a cidadania e as políticas públicas, sob a perspectiva de uma governança democrática, dialógica e inclusiva.

## **2.2 Liberalismo e Intervencionismo**

Cada um dos dois setores clássicos (público e privado), apesar da real resistência no estabelecimento de limites conceituais claramente definidos, mesmo hoje, possuem marcas e características próprias que possibilitam a razoável identificação de suas áreas de atuação.

Para Sarmiento (2005), a tentativa de imposição de limites conceituais no sentido de proporcionar a separação quase absoluta entre o público e o privado fundou a ideologia liberal de igualdades formais, predominando a abstenção de atuação estatal no mercado sob a perspectiva do modelo do Estado liberal, no qual se verificou uma “rígida separação entre Estado e sociedade”.

Liberalismo econômico sistematizado na Europa durante o século XVIII, sob os preceitos apresentados pela doutrina de Adam Smith, sendo derivado da já estabelecida corrente denominada liberalismo clássico. O referido autor, conhecido como pai do liberalismo econômico, tratou sobre os fundamentos desse pensamento liberal, com ênfase na liberdade de mercado e na ideia de que o interesse individual, quando guiado pela "mão invisível" do mercado, contribui para o bem-estar coletivo. Smith argumenta que, em um mercado livre, a busca pelo próprio interesse acaba promovendo, involuntariamente, o interesse da sociedade como um todo (Smith, 1983).

Embora o liberalismo econômico costume ser associado à síntese de Adam Smith no período supracitado, suas raízes são mais antigas e remontam ao século XVI europeu, quando se adensam críticas ao mercantilismo e ganham força ideias de liberdade individual e de racionalização das relações econômicas (Santos, 2021). Nesse percurso, Bodin (2011) e Grócio (2005) tiveram relevância estrutural, o primeiro formula uma teoria moderna da soberania que, ao mesmo tempo em que centraliza autoridade, sinaliza limites ao arbítrio e reconhecimento de direitos; o segundo consolida um direito natural racional, válido independentemente da vontade do soberano, fornecendo base para a noção de direitos inalienáveis e para a liberdade de comércio que nutrirá o liberalismo posterior (Santos, 2021).

No medievo, refina-se essa herança, definindo a *lex naturalis* como participação da criatura racional na lei eterna; daí decorre que certos preceitos (p. ex., buscar o bem e evitar o mal) vinculam governantes e governados e funcionam como limites normativos à autoridade humana (Aquino, s.d.). Assim, a crítica ao mercantilismo e a defesa da racionalização das trocas, que ganham corpo nos séculos XVI e XVII, aparecem como corolários tardios de uma longa tradição de direito natural e de limitação do poder que antecede em muitos séculos a obra de Smith (Finnis, 2007).

Em paralelo, os escolásticos tardios da Escola de Salamanca como Francisco de Vitoria e Juan de Mariana desenvolvem análises econômicas que antecipam princípios de valor subjetivo, liberdade de mercado e limites ao poder estatal sobre preços e trocas (Santos, 2021).

A visão smithiana não inaugura *ex nihilo* esse horizonte, mas o sistematiza ao articular liberdade de mercado, divisão do trabalho e a célebre metáfora da “mão invisível”, dentro de uma base ético-filosófica que recusa ler o Estado como simples ausente e lhe preserva funções irrenunciáveis (defesa, justiça, obras e serviços de interesse público) (Smith, 1983; Ganem, 2000).

Ao mesmo tempo, a literatura histórica e econômica sublinha que a promessa de um “mercado autorregulado” sempre conviveu com arranjos institucionais e intervenções estatais

desde monopólios coloniais a regulações comerciais, razão pela qual a trajetória liberal é melhor compreendida como processo de longa duração que culmina no século XVIII, e não como ruptura súbita (Polanyi, 1980). Esse conjunto de princípios racionais, válidos independentemente da vontade do soberano, contribuiu para a base teórica que permitiria o surgimento da ideia de direitos inalienáveis do indivíduo, princípio basilar ao liberalismo moderno. Essas contribuições são referenciadas em fundamentos da economia liberal, que apontam como esses pensadores estabeleceram os alicerces filosófico-jurídicos sobre os quais o liberalismo clássico se consolidaria (Santos, 2021).

Essas transformações intelectuais e institucionais se intensificaram conforme o absolutismo foi sendo tensionado por novas demandas econômicas e sociais; por isso, não há “surgimento abrupto” do liberalismo com Smith, e sim um processo gradual que deságua, no século XVIII, na sua sistematização clássica. A consolidação posterior apoia-se na expansão do capitalismo comercial e na ascensão da burguesia mercantil, que difundem princípios de liberdade de contratar, propriedade privada e de redução da tutela estatal sobre as trocas (Silva, 2021).

O liberalismo econômico é, de fato, precedido por um conjunto de transformações intelectuais e institucionais que colocavam em xeque a autoridade econômica do Estado absolutista, em favor de princípios como a liberdade de contratar, a propriedade privada e a não intervenção estatal nas trocas comerciais. Essas ideias vão se consolidando com o surgimento do capitalismo comercial, impulsionado pelas grandes navegações e pela emergência da burguesia mercantil (Silva, 2021).

Smith (1983), sistematiza e radicaliza essas ideias já em fermentação há mais de dois séculos, consolidando a doutrina do liberalismo econômico como expressão teórica da burguesia ascendente. Sua metáfora da “mão invisível” segundo a qual o interesse individual guiado pelo mercado levaria ao bem-estar coletivo que se apresenta como fruto de uma trajetória de maturação ideológica e histórica. Como destaca Bresser-Pereira (1996), Smith partia de uma crítica ao intervencionismo mercantilista, não como mera oposição política, mas como um projeto de organização racional da sociedade baseada em princípios de liberdade econômica que já circulavam no debate europeu.

É importante sublinhar, como alerta Polanyi (1980) e reforça Bresser-Pereira (1996), que a tentativa de construir um mercado “autorregulado” desconsiderava a necessidade de regulação social e política dos sistemas econômicos. A concepção liberal clássica, se por um lado significou um avanço frente ao estatismo mercantilista, por outro, carregava consigo um ideal normativo de mercado desvinculado das estruturas coletivas de poder e organização uma

utopia que se tornaria problemática nas fases posteriores do capitalismo, como demonstrado na crítica contemporânea ao neoliberalismo.

Assim, compreender o liberalismo econômico apenas a partir do século XVIII obscurece sua gênese e a complexidade das disputas ideológicas que o antecederam. A consolidação dessa doutrina em Smith é um ponto culminante, mas não fundacional. Sua origem, como evidencia a literatura especializada, está ligada a um longo processo histórico de crítica ao absolutismo estatal e à defesa de uma sociedade civil regida por princípios de liberdade, propriedade e iniciativa privada ideias já presentes, ainda que de forma embrionária, desde o Renascimento.

O liberalismo econômico aparece em um momento transicional onde há a derrubada do sistema mercantilista para protagonizar o surgimento do capitalismo. Para a corrente marxista, a sociedade capitalista e a sociedade comunista medeiam o período da transformação revolucionária da primeira na segunda. A este período corresponde também um período político de transição, cujo Estado não pode ser outro senão a ditadura revolucionária do proletariado (Engels, 1975)

Para Brow (2005) a teoria mais aceita na economia moderna, o liberalismo econômico visa favorecer os mercados sem restrições por parte do governo, parte do princípio do livre mercado e da não interferência do Estado nas atividades do setor econômico. O liberalismo econômico é também muito comumente considerado como sendo um marco teórico em oposição às ordens não capitalistas, como o socialismo, socialismo de mercado e as economias planificadas (Brow, 2005).

A prática dessa doutrina foram alvo de muitas críticas, principalmente nas primeiras décadas do século XX, quando ela entrou em declínio devido a uma das maiores crises vivenciadas até então pelo sistema capitalista, conhecida também como Grande Depressão. Segundo o pensamento defendido por Piero Gobetti, jornalista e intelectual antifascista, já na década de 1920, houve uma verdadeira falência precoce do liberalismo (Gobetti, 1924).

Em Smith, a economia nasce com a filosofia moral; o mercado harmoniza interesses privados condicionalmente, e o Estado conserva funções irrenunciáveis (defesa, justiça e provisão de bens/obras que o interesse privado não proveria eficientemente), o que aproxima o chamado liberalismo social e se distingue de leituras reacionárias/neoliberais que rejeitam falhas de mercado (Dias, 2022).

Trazendo crítica de que longe de poder ser considerado o 'fundador' de um *laissez-faire* absoluto, Adam Smith foi posteriormente apropriado por correntes liberais que simplificaram e mitificaram suas ideias. Smith elabora sua teoria do mercado a partir de uma base ético-filosófica a unidade entre a Teoria dos Sentimentos Morais e A Riqueza das Nações em

que a famosa “mão invisível” opera como metáfora organizadora da ordem social, e não como licença para a retração do Estado (Ganem, 2000).

Habermas (1989) sugere ainda que o liberalismo econômico deu origem a uma nova forma de esfera pública que, diferentemente da esfera pública política, envolve indivíduos agindo de forma privada com a intenção de maximizar seu próprio bem-estar. Ele aponta que essa esfera de atividades econômicas baseadas no interesse individual criou uma nova dinâmica social, na qual as decisões sobre o bem comum se tornaram subservientes às exigências do mercado. Assim, a esfera econômica passou a ser vista como o motor do progresso e da liberdade individual, com o Estado assumindo uma posição secundária de protetor da ordem.

Esse cenário, foi marcado por uma necessária ruptura no sistema político-econômico, não havendo mais espaço para subsistência entre as políticas liberais ou intervencionistas; ou mesmo entre o capitalismo ou socialismo.

Simplymente não há outra escolha que não esta: ou abster-se de interferir no livre jogo do mercado, ou delegar toda a administração da produção e distribuição ao governo. Capitalismo ou socialismo: não há meio termo (Mises, 2011, p. 101).

Tendo como marco do declínio do liberalismo econômico a própria Grande Depressão, a não intervenção estatal na economia passou a sofrer críticas, que versam, especialmente, sobre o surgimento de comprovada competição desleal que havia se instalado por meio do domínio econômico das grandes empresas com relação às menores, que não tinham recursos suficientes para sobreviver sozinhas nesse ambiente em que a regulamentação era feita pelos próprios mecanismos de mercado.

Nesse contexto, as companhias menores que conseguiam manter a sua existência dentro desse mercado eram incorporadas pelas grandes companhias. Houve uma intensa concentração de recursos e renda nas mãos de uma única classe, promovendo o agravamento das desigualdades socioeconômicas.

A crise de 1929 expôs os limites do *laissez-faire*, acelerando críticas à não intervenção estatal diante da concentração de poder econômico e do agravamento das desigualdades; nesse quadro, a promessa de um “mercado autorregulado” revelou-se socialmente disfuncional (Polanyi, 1980; Silva, 1975). A resposta teórico-prática que se consolida é o keynesianismo, entendido como uma revisão do liberalismo que recoloca o Estado como estabilizador macroeconômico: cabe-lhe orientar a propensão a consumir, administrar a taxa de juros e perseguir o pleno emprego, sem substituir a propriedade privada, mas coordenando variáveis agregadas para evitar colapsos sistêmicos (Keynes, 1982).

De forma geral, não há um “surgimento abrupto”, mas um processo histórico e teórico que, a partir da crise dos anos 1930, restabelece o Estado como parte integrante do sistema econômico, com instrumentos para corrigir falhas de mercado e proteger o bem-estar (Bresser-Pereira, 1996; Polanyi, 1980).

Habermas (1984), argumenta que o liberalismo econômico, em sua fase inicial, prometia uma esfera pública aberta e autônoma, onde os cidadãos poderiam debater e deliberar sobre questões de interesse comum. No entanto, com o tempo, o mercado passou a dominar o espaço público, levando a uma concentração de poder econômico que distorceu as dinâmicas democráticas e limitou a autonomia da sociedade civil.

A esfera pública se transformou em um espaço onde interesses privados dominam e moldam o debate, minando a própria ideia de uma deliberação democrática genuína. Assim, o liberalismo econômico, que inicialmente sustentava o ideal de liberdade e de autonomia individual, deu lugar a um modelo no qual os interesses de grandes corporações passaram a moldar políticas e decisões governamentais (Habermas, 1984).

Bobbio (1997), mesmo sendo um declarado defensor das ideias pregadas pelo liberalismo político, via a doutrina do liberalismo econômico como sendo algo prejudicial ao Estado e ao próprio regime democrático.

A insídia é grave. Não está em jogo apenas o estado do bem-estar, quer dizer, o grande compromisso histórico entre o movimento operário e o capitalismo maduro, mas a própria democracia, quer dizer, o outro grande compromisso histórico precedente entre o tradicional privilégio da propriedade e o mundo do trabalho organizado, do qual nasce direta ou indiretamente a democracia moderna (através do sufrágio universal, da formação dos partidos de massa etc.) (Bobbio, 1997, p. 126).

Já Polanyi (1980) argumenta que a tentativa de criar um mercado autorregulado foi uma utopia que gerou grandes problemas sociais, como desemprego e desigualdade. O autor afirma que, ao tentar desincrustar a economia das relações sociais, o liberalismo econômico criou uma “ficção perigosa” ao tratar o trabalho, a terra e o dinheiro como mercadorias sujeitas às leis do mercado. Para ele, o mercado autorregulado seria incapaz de satisfazer as necessidades fundamentais da sociedade sem causar grandes crises sociais”.

Em decorrência da Grande Crise e dos inúmeros questionamentos que surgiam sobre a não intervenção do Estado no mercado, observou-se a necessidade de interferência do estatal para regular e ditar o norte das políticas econômicas (inclusive tendo o intervencionismo econômico como uma medida para salvar o próprio sistema capitalista).

Silva (1975) afirmou que:

O Direito Econômico só começou a existir depois que se configurou, em todos os países que adotam o chamado regime capitalista, a intervenção do Estado nas atividades econômicas, a intervenção estatal no domínio econômico, intervenção esta cada vez mais visível, mais profunda e mais extensa (Silva, 1975, p.161).

A crença de que o autointeresse privado sempre se traduz em bem-estar coletivo carece de lastro empírico e ignora instabilidade macroeconômica, desemprego e financeirização. Preservar a economia de mercado exige políticas públicas ativas (fiscal, monetária e regulatória), não um Estado ausente (Fonseca, 2010).

A crítica habermasiana aprofunda o diagnóstico: Estado e mercado compõem o sistema; a sociedade civil e as esferas comunicativas integram o mundo da vida. Quando a lógica econômica (instrumental) coloniza a esfera pública, fragiliza-se a deliberação democrática e perdem-se os fundamentos normativos das políticas sociais (Habermas, 1997). Por isso, a aproximação público-privada só é legítima se procedimentalizada (publicidade, participação, controle e *accountability*), de modo a proteger o mundo da vida e reconstituir a legitimidade do Estado social em chave reflexiva, em explícita contraposição ao neoliberalismo (Danner, 2011).

Partindo de um grande momento de crise, houve a gradual mudança de paradigma para a construção e implementação de raízes intervencionistas do Estado no mercado. Portanto, a crise econômica, de fato, constituiu-se como principal fator para o surgimento do intervencionismo. Desde então, iniciou-se a discussão sobre a existência da interferência do Estado para regular políticas de mercado como controle das importações, utilização de licenças, interferência no campo rural e nos transportes (Laubadere, 1985).

O Estado passa a intervir na economia para garantir o bem-estar social e evitar crises cíclicas, como recessões e desemprego em massa. Habermas (1984) compreende que a esfera pública passa a exigir do Estado uma atuação ativa na regulação do mercado, para corrigir falhas econômicas e assegurar uma certa justiça social.

O Estado capitalista intervencionista se afirma como resposta à crise do *laissez-faire*: a tentativa de um mercado autorregulado mostrou-se socialmente disfuncional, especialmente após 1929, ao produzir desemprego e desigualdade ao denunciar se relacionar com a “ficção” de tratar trabalho, terra e dinheiro como mercadorias (Polanyi, 1980).

Nesse ambiente, consolida-se o keynesianismo: não se trata de estatizar a economia, mas de recolocar o Estado como estabilizador macroeconômico orientando a propensão a consumir, administrando juros e coordenando o investimento agregado, com vistas ao pleno emprego (Keynes, 1982). No plano jurídico, isso se traduz na própria emergência do Direito Econômico, cuja existência pressupõe a intervenção estatal no domínio econômico, crescente em profundidade e extensão (Silva, 1975).

A partir dos anos 1930, esse arranjo ganha forma por meio de regulações setoriais, licenças e controles sobre fluxos econômicos instrumentos típicos do intervencionismo (Laubadere, 1985). No Brasil, a Constituição de 1988 constitucionaliza esse caminho ao vincular a ordem econômica a fins sociais (art. 170) e legitimar políticas públicas ativas; é nesse marco que a cooperação com o terceiro setor passa a ser lida como fomento regulado, com transparência, impessoalidade e controle de resultados (Brasil, 1988).

A política do intervencionismo estatal veio como parte integrante do texto da atual Constituição Federal, pois nela houve a previsão específica direcionada à transformação das estruturas sociais anteriormente fundamentadas na corrente liberalista (Brasil, 1988).

Estado Capitalista Intervencionista pode refletir a tentativa de equilibrar o funcionamento do mercado com a preservação da estabilidade social. O intervencionismo estatal passa a estar diretamente relacionado com a proteção dos interesses da sociedade, especialmente dos grupos mais vulneráveis. O Estado, assim, passa a desempenhar uma função reguladora, orientada por uma lógica de administração pública que busca compatibilizar crescimento econômico com a promoção da justiça social.

O modelo de colaboração público-privada por meio das Organizações Sociais (OSs) é constitucionalmente legítimo, desde que estruturado sob critérios de legalidade estrita, impessoalidade, eficiência e transparência, conforme os princípios expressos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 1.923/DF, ao analisar a Lei n. 9.637/1998, assentou que tais instrumentos não configuram uma forma de terceirização de responsabilidades estatais, mas sim uma modalidade qualificada de fomento público (Brasil, STF, 2015; Brasil, 1998).

A Corte reafirmou que a celebração de contratos de gestão entre o Estado e entidades do terceiro setor é constitucional, desde que não implique renúncia indevida aos deveres constitucionais do Estado, especialmente nas áreas de saúde, educação e cultura, e que seja observada uma estrutura objetiva de seleção, fiscalização e controle dos resultados. O STF condicionou a validade desses arranjos à existência de procedimentos impessoais e transparentes de chamamento público, aos princípios da publicidade e da moralidade administrativa, bem como à exigência de resultados previamente pactuados e avaliáveis (Brasil, STF, 2015).

Além disso, o Tribunal reiterou que o Estado permanece como responsável final pela prestação dos serviços públicos, devendo garantir sua continuidade, qualidade e acesso universal, conforme os arts. 6º e 196 da CF, sobretudo no que tange aos direitos sociais fundamentais. Portanto, a atuação das OSs deve ser compreendida como instrumento

complementar, e não substitutivo, da ação estatal, cabendo ao Poder Público manter mecanismos eficazes de regulação, supervisão e responsabilização dessas entidades (Brasil, STF, 2015; Brasil, 1988).

Essa leitura afirma uma concepção constitucional contemporânea de administração pública, pautada pela rigidez hierárquica do modelo burocrático e integração com a sociedade civil organizada, desde que mantida a supremacia do interesse público e o controle democrático sobre os instrumentos de colaboração.

Segundo Obara (2023), os efeitos dessas complexidades sociais da pós-modernidade puderam ser especialmente sentidos no Brasil e nos demais países em desenvolvimento, pois no cenário desses países nem se chegou a construir bases sólidas para que pudesse se falar em um pleno funcionamento do Estado Social. Nas nações onde as desigualdades são mais acentuadas e os efeitos negativos do capitalismo se manifestam de forma mais intensa, resultando na vulnerabilidade dos cidadãos.

Silva (2000) se expressa desta maneira:

Assim, a liberdade de iniciativa econômica privada, num contexto de uma Constituição preocupada com a realização da justiça social (o fim condiciona os meios), não pode significar mais do que 'liberdade de desenvolvimento da empresa no quadro estabelecido pelo poder público, e, portanto, possibilidade de gozar das facilidades e necessidade de submeter-se às limitações postas pelo mesmo'. É legítima, enquanto exercida no interesse da justiça social. Será ilegítima quando exercida com objetivo de puro lucro e realização pessoal do empresário. Daí porque a iniciativa econômica pública, embora sujeita a outros tantos condicionamentos constitucionais, se torna legítima, por mais ampla que seja, quando destinada a assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (Silva, 2000, p.774).

Segundo a visão de Luhmann (2016), o intervencionismo do Estado deve ocorrer de forma indireta, por meio da criação de um ambiente normativo que possibilita a inclusão social e a redução das contingências, mas que não envolva uma intervenção direta nos subsistemas sociais.

O Estado intervindo na ordem econômica-social por meio de limites impostos por regulamentos e normas, nada mais é do que a instrumentalização da atuação estatal na tentativa de estabelecer a ordem na rotina econômica e social, no sentido de organizar a “desordem que provinha do liberalismo (Silva, 2009).

A partir desse novo objetivo regulamentar intervencionista assumido pelo Estado, onde há uma clara aproximação entre o Direito e Economia e o surgimento de uma nova finalidade social, o intervencionismo, atualmente, passou a assumir forte protagonismo para estabelecer limites e até “delimitar as esferas da Economia e do Direito”, dentro desse processo de aproximação entre o público e privado (Pereira, 1975).

Para exercer influência sobre o mercado, o denominado Direito Econômico trouxe para o Estado uma nova perspectiva sobre o que se entendia sobre o ordenamento jurídico. Houve então, sob a perspectiva prática e, a partir do Direito Econômico, o surgimento da regulamentação da atividade econômica, a abolição de princípios regulamentares ligados aos pensamentos liberais e ainda a própria melhor delimitação do que vinham a ser o setor público e o setor privado.

Segundo o que entende Comparato (2013):

(...) o direito econômico aparece assim como um dos ramos deste direito aplicado, que supõe evidentemente um conhecimento prévio de categorias formais que se situam tradicionalmente na teoria geral do direito privado ou na teoria geral do direito público. E a sua unidade ou, se preferir, a sua autonomia nos é dada pela sua finalidade: traduzir normativamente os instrumentos da política econômica do Estado. (Comparato, 2013, p. 25-26)

Com a ascensão do intervencionismo estatal, especialmente a partir da crise de 1929 e da superação do paradigma liberal clássico, consolida-se uma nova racionalidade jurídica e política: o Direito Econômico. Este surge como expressão normativa da ampliação das funções do Estado no domínio da economia, em resposta às insuficiências do modelo *laissez-faire* e à necessidade de reorganizar as bases da convivência social diante das contradições do capitalismo de mercado (Batista, 2021).

Batista (2021) sustenta que a nova concepção de Estado passa a incorporar uma função ativa e diretiva na economia, para corrigir desequilíbrios cíclicos como desemprego ou inflação e promover a justiça social, a redução das desigualdades regionais e a realização dos direitos fundamentais. Essa virada está diretamente ligada à ideia de que a economia deve servir à sociedade, e não o contrário, rompendo com o dogma da neutralidade estatal e aproximando o poder público da condição de gestor do desenvolvimento socioeconômico.

Nesse cenário, o Direito Econômico se estabelece como ramo jurídico autônomo, voltado à regulação das atividades econômicas sob a ótica da função social e da supremacia do interesse público, conforme descrito no texto constitucional brasileiro. A Constituição de 1988 é particularmente expressiva, ao estabelecer uma ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, subordinando esta última à função social da propriedade (Constituição Federal de 1988 (CF), art. 170, caput e incisos) (Brasil, 1988).

A atuação estatal se desdobra em três dimensões fundamentais: fomento, por meio de incentivos à atividade econômica; regulação, através da imposição de limites e deveres ao setor privado; e intervenção direta, quando o Estado assume a titularidade de atividades produtivas ou serviços essenciais. Essa tríade compõe a estrutura operativa do Direito Econômico

moderno, revelando-se não como uma anomalia constitucional, mas como uma exigência democrática e civilizatória (Batista, 2021).

Habermas (1989) demonstrou que a experiência do capitalismo tardio evidenciou a impossibilidade de um mercado autorregulado funcionar sem profundas crises sociais e democráticas. O liberalismo econômico, ao prometer liberdade e autorregulação, produziu em realidade uma distorção estrutural da esfera pública, onde interesses privados passaram a dominar o espaço de deliberação coletiva. O intervencionismo estatal surge não como obstáculo, mas como condição de possibilidade da democracia deliberativa, pois somente a mediação institucional do Estado pode garantir que as pressões sistêmicas do capital não inviabilizem a coesão social.

Como observa Polanyi (1980), a tentativa de desincrustar a economia das relações sociais criou ficções perigosas, ao tratar trabalho, terra e moeda como simples mercadorias. A reação a essa utopia liberal foi a necessidade de reinstalar o Estado como guardião de direitos sociais e como coprodutor de políticas públicas.

Fonseca (2010), ressalta que a promessa de neutralidade, autorregulação e progresso atribuída à doutrina smithiana nunca passou de uma formulação ideológica. Mais do que uma teoria científica de funcionamento social, o liberalismo clássico operou como narrativa legitimadora do capitalismo em sua fase de ascensão, conferindo aparência de naturalidade às relações de mercado e à hegemonia da burguesia emergente. A noção de “mão invisível” deve ser compreendida menos como descrição empírica da dinâmica econômica e mais como recurso discursivo de justificação do novo sistema produtivo.

O autor evidencia que, na prática, o liberalismo econômico sempre conviveu com fortes arranjos institucionais e políticos, desmentindo o mito do mercado puro e independente. Destaca que desde o início do capitalismo houve intervenção do Estado para assegurar as condições de acumulação seja por meio de monopólios coloniais, de regulação do comércio internacional ou de proteção à propriedade privada. O que se observa, não é a ausência do Estado, mas sua presença seletiva, a serviço da manutenção da ordem econômica liberal (Fonseca, 2010).

Essa crítica permite compreender o intervencionismo não como ruptura absoluta, mas como continuidade transformada: ao mesmo tempo em que rompe com o discurso da neutralidade liberal, confirma que a economia jamais se autonomizou das estruturas jurídico-políticas que a sustentam. Desmistifica a ideia de um “capitalismo de mercado puro”, ao demonstrar que as práticas estatais de regulação e fomento sempre foram constitutivas do funcionamento real da economia.

Assim, o Estado contemporâneo, ao assumir a função de regulador e articulador de políticas sociais, responde a uma exigência constitucional e democrática: preservar a deliberação pública contra as forças desagregadoras do mercado global. A institucionalização do intervencionismo não representa apenas uma técnica de governança econômica, mas uma condição de sobrevivência da democracia e de realização da justiça social, pois, a esfera pública só pode cumprir sua função emancipatória se for protegida da colonização sistêmica pelos imperativos do capital (Habermas, 1989).

### **2.3 Justiça social: Estado social e a sociedade civil representada pelo terceiro setor**

As políticas de intervenção do Estado na economia acabavam não só com a superação dos ideais liberais (total ausência de interferência do Estado no setor privado), mas também objetivava criar medidas para o desenvolvimento social, melhoramento do bem-estar comum e a igualdade substancial. As atividades anteriormente entendidas como exclusivamente pertinentes ao setor privado, passam a possuir um real significado para a máquina pública, ou seja, passaram a ser vistas como um verdadeiro instrumento de concretização do poder regulamentar do Estado (Foucault, 2008).

Essa noção, como demonstra Höffner (1986) e é analisada em perspectiva histórica por Höffe (2008), decorre da tradição aristotélica e tomista que diferencia a justiça geral (ou legal) da justiça particular. Enquanto a justiça geral refere-se ao bem comum e à ordenação da vida política como um todo, a justiça particular subdivide-se em justiça comutativa (ou corretiva), voltada ao equilíbrio das trocas e reparações entre indivíduos, e justiça distributiva, que trata da repartição equitativa de bens, encargos e oportunidades na sociedade (Aristóteles, 2005; Aquino, 2001).

Cada um dos dois setores clássicos (público e privado), apesar da real dificuldade de se estabelecerem limites conceituais rígidos, conserva traços institucionais próprios que permitem, em termos analíticos, uma identificação razoável de suas áreas de atuação. A ideologia liberal, ao postular igualdades formais e contenção do poder estatal, buscou, historicamente, apartar Estado e mercado, privilegiando a autonomia contratual e a liberdade de iniciativa (Sarmiento, 2005).

Com a falência do sistema liberal, surge sua contraposição com a doutrina defendida por Keynes (1982), que em termos gerais, vai dispor sobre o intervencionismo para se estabelecer o pleno emprego, o salário nominal, a promoção básica de alimentação, saúde,

habitação, educação e outros direitos sociais disposições constitucionalmente previstas no art. 170, caput e III, que trata da ordem econômica e função social da propriedade (Brasil, 1988).

Keynes (1982) afirma que:

“O Estado deverá exercer uma influência orientadora sobre a propensão a consumir, em parte através de seu sistema de tributação, em parte por meio da fixação da taxa de juros (...) Não é propriedade dos meios de produção que convém ao Estado assumir. Se o Estado for capaz de determinar o montante agregado dos recursos destinados a aumentar esses meios e a taxa básica de remuneração aos seus detentores, terá realizado o que lhe compete” (Keynes, 1982, p. 287-288).

Enquanto a justiça geral (ou legal) refere-se ao bem comum e à ordenação da vida política em sua totalidade constituindo uma virtude que vincula os indivíduos ao cumprimento das leis e ao dever de agir em conformidade com os interesses coletivos, a justiça particular diz respeito às relações específicas entre indivíduos ou grupos no interior da comunidade política. Aristóteles (2005). Aquino (2001), ao retomar esse legado em sua *Suma Teológica*, distinguem duas formas de justiça particular: a comutativa (ou corretiva) e a distributiva.

A justiça comutativa, também chamada corretiva, incide sobre as trocas e relações de equivalência entre sujeitos, buscando restaurar o equilíbrio quando este é rompido por danos ou violações contratuais. É a justiça típica das relações privadas, em que se pretende corrigir desequilíbrios concretos por meio da reposição ou compensação. Sua lógica é aritmética, pois parte da igualdade simples entre as partes: se alguém sofreu uma perda, deve ser restituído; se alguém obteve um ganho indevido, deve devolvê-lo (Aristóteles, 2005; Aquino, 2001).

Já a justiça distributiva é de natureza geométrica, pois não trata todos de maneira idêntica, mas segundo critérios de proporcionalidade, considerando méritos, necessidades ou posições sociais. Sua finalidade é assegurar a equidade na repartição de bens, encargos e oportunidades, reconhecendo que a vida em sociedade demanda igualdade formal e adequação material entre as diferentes condições dos indivíduos. Com efeito, a justiça distributiva está mais diretamente vinculada à responsabilidade do Estado e das instituições públicas, que têm o dever de organizar o acesso a recursos comuns, como renda, saúde, educação e políticas sociais (Höffe, 2008; Höffner, 1986).

Essa diferenciação clássica abre espaço para a formulação posterior do conceito de justiça social, especialmente a partir do século XIX e XX, quando se reconhece que a simples soma das justiças individualizadas não basta para corrigir desigualdades estruturais. A justiça social, como aponta Höffe (2008), amplia a noção aristotélico-tomista ao incorporar a ideia de que a ordem econômica e política deve ser organizada de modo a garantir condições mínimas

de vida digna para todos, deslocando o foco da justiça apenas entre indivíduos para a justiça entre grupos e classes sociais.

Ao articular justiça geral, comutativa e distributiva, percebe-se que a tradição clássica forneceu os fundamentos conceituais para a noção contemporânea de justiça social, que orienta hoje os princípios constitucionais da função social da propriedade, da dignidade da pessoa humana e da redução das desigualdades como deveres do Estado.

Essa distinção é decisiva para compreender a função do Estado contemporâneo. O liberalismo clássico, ao privilegiar a liberdade contratual e a igualdade formal, assentava-se em uma concepção predominantemente comutativa de justiça, centrada na preservação da autonomia individual. Porém, como observa Fonseca (2019), tal visão corresponde a um mito fundacional, pois a promessa de neutralidade e progresso atribuída ao liberalismo econômico operou historicamente como ideologia legitimadora do capitalismo nascente, ocultando a presença contínua do Estado na sustentação das condições institucionais de acumulação. A intervenção estatal não representa mera ruptura, mas também continuidade crítica, evidenciando que a economia jamais se autonomizou de arranjos jurídicos e políticos.

A crise do liberalismo e a ascensão do keynesianismo marcam a transição para um modelo no qual a justiça distributiva torna-se princípio estruturante da ordem econômica. Keynes (1982) enfatizou que caberia ao Estado orientar a propensão a consumir, regular taxas de juros e assegurar o pleno emprego, configurando um novo pacto social fundado na realização de direitos sociais básicos. A partir daí, observa-se a consolidação de um Estado Social, cuja função consiste em redistribuir recursos, reduzir desigualdades e garantir condições materiais mínimas para o exercício da liberdade e da cidadania.

Nesse contexto, Bobbio (1992) ressalta que a função social do Estado se conecta diretamente aos direitos fundamentais de segunda dimensão, concebidos como poderes de exigir do Estado prestações positivas. Habermas (1987), por sua vez, compreende o Estado Social como uma evolução democrática que transforma a política em instrumento de justiça distributiva, corrigindo falhas de mercado e ampliando as bases materiais da participação cidadã.

Observa-se o surgimento de um modelo de Estado preocupado com o desenvolvimento da função social. Na visão de Bobbio (1992), a função social do poder público relaciona-se diretamente com os Direitos Humanos Fundamentais de segunda dimensão, os chamados Direitos Sociais, que estão inseridos no texto constitucional brasileiro muito por influência do direito alemão.

Identifica-se, que a atribuição de promover a função social por meio da intervenção do Estado está intimamente ligada ao surgimento dos direitos sociais, sendo que esses devem ser entendidos não como meros direitos de agir, mas como poderes de exigir. Notoriamente, por essas razões, passa a ser atribuição do Estado o atendimento e respeito aos direitos sociais com o desenvolvimento de políticas públicas relacionadas ao fortalecimento e promoção à saúde, à cultura, lazer, assistência social etc.

O Estado Social reflete a mudança de um modelo de Estado limitado à condição de guardião da ordem pública para um Estado que participa ativamente da promoção do bem-estar econômico e social de seus cidadãos (Habermas, 1984). O desenvolvimento do Estado de Bem-Estar representa, uma expansão do que era entendido classicamente como esfera pública e um reconhecimento de que a liberdade individual e a participação democrática dependem da existência de condições materiais mínimas. Ele destaca que, com o advento do Estado Social, a política se torna um instrumento de intervenção para corrigir as falhas de mercado e promover uma forma de justiça distributiva (Habermas, 1987).

Logo, questões ligadas, especialmente, a políticas sociais de combate à pobreza no sentido mais abrangente, passam a ocupar as discussões de políticas estatais. A intervenção estatal na economia deve ser entendida como desdobramento da justiça social, que, ao articular justiça legal, distributiva e comutativa, redefine a própria função do direito e do Estado na modernidade. Não se trata apenas de corrigir desigualdades conjunturais, mas de promover uma ordem econômica e social compatível com a dignidade humana e a democracia substantiva.

Para Habermas (2007), o Estado não pode ser visto apenas como um regulador de normas; ele deve assumir uma atuação mais ativa na correção das desigualdades e na promoção da justiça social. O autor dispõe que:

Numa sociedade capitalista, as injustiças sociais têm de ser superadas; numa sociedade de risco, ameaças coletivas têm de ser afastadas e numa sociedade pluralista é necessário instaurar direitos iguais de formas de vida culturais. Nas diferenças de status, geradas de modo capitalista, nos riscos provocados pela ciência e pela técnica e nas tensões do pluralismo cultural e das visões de mundo, o Estado enfrenta desafios que não se adaptam, sem mais nem menos, aos meios da política e do direito. Ele não pode, no entanto, fugir à sua responsabilidade política. (Habermas, 2007, p.366-367).

A partir dessa preocupação do Estado com a elaboração de estratégias que garantam o desenvolvimento social (e a irreversibilidade desse processo evolutivo), iniciou-se também a movimentação social no sentido de potencializar a sua capacidade de organização para atuação em conjunto. A questão do desenvolvimento social passa a integrar a estrutura estatal como uma forte ferramenta intervencionista e, em especial, a precaução com a assistência social e a

erradicação da pobreza passou a ter relevância significativa dentro desse processo de progresso normativo social.

Percebe-se que esse desenvolvimento deve ser alcançado por todas as camadas da sociedade, daí porque a intervenção estatal, através das políticas públicas, passa a se preocupar com o tema.

A própria criação do que hoje é denominado “terceiro setor” adveio da modernização desse processo intervencionista estatal por meio e para direitos sociais, especialmente, no que se refere ao melhoramento da intervenção estatal para proporcionar maior alcance das políticas públicas oriundas do chamado setor solidário ou social do Estado.

O terceiro setor retrata um bom exemplo da intenção estatal para o alcance do desenvolvimento social, porque conceitualmente esse setor, que pode ser entendido como sendo a própria organização social civil mobilizada, não objetiva concorrer com as iniciativas estatais e tampouco buscar substituir as ações que são próprias do mercado. O foco é atuar de forma subsidiária e paralela a esses setores, buscando apoiar iniciativas sociais que favoreçam a sociedade com o fomento dos direitos sociais e o amparo de ações afirmativas para a economia social.

Esse campo socioassistencial privado constitui, conceitualmente, corresponde ao conjunto de organizações da sociedade civil que, embora privadas em sua constituição jurídica, desempenham atividades de interesse público sem finalidade lucrativa, como fundações, associações, organizações sociais (OS), organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) e entidades filantrópicas (Di Pietro, 2017). Sua função é distinta tanto do primeiro setor (o Estado), voltado à garantia de direitos por meio de políticas públicas, quanto do segundo setor (mercado), cuja lógica é a busca do lucro (Bresser-Pereira, 1996).

Tal esfera não governamental sem fins lucrativos não objetiva concorrer com as iniciativas estatais nem substituir as ações próprias do mercado, mas sim atuar de forma subsidiária, complementar e paralela a esses dois polos. Sua vocação é mobilizar recursos sociais, comunitários e privados para apoiar iniciativas que ampliem a efetividade de direitos sociais, especialmente em áreas como educação, saúde, cultura, assistência social e meio ambiente (Falcão; Cunha, 2007). Dessa forma, o terceiro setor se firma como um instrumento de fortalecimento da cidadania e de amparo às ações afirmativas da economia social, funcionando como canal de participação democrática da sociedade civil organizada na concretização do bem comum.

Essa caracterização impede a confusão com o “setor terciário” (segmento de serviços da economia) e alinha a discussão à arquitetura constitucional brasileira, que incentiva a

colaboração com entidades sem fins lucrativos em políticas sociais e admite instrumentos de fomento e cooperação (contratos de gestão, termos de parceria/colaboração), sempre sob balizas de publicidade, impessoalidade, moralidade e eficiência (Brasil, 1988). Na leitura desta pesquisa, trata-se de uma “esfera pública não estatal”: um espaço em que a sociedade civil organiza bens e serviços de interesse coletivo sem se converter em Administração Pública, preservando sua autonomia como condição de legitimidade e desempenho (Pace *et al.*, 2019).

Sob o prisma teórico, a atuação do terceiro setor ganha inteligibilidade na chave habermasiana da esfera pública. Habermas destaca que políticas e prestações se legitimam quando derivam de processos comunicativos com participação e consensualidade, advertindo contra a colonização burocrática ou mercantil do “mundo da vida” por lógicas de sistema. Nessa moldura, a cooperação Estado–sociedade civil é desejável quando procedimentalizada por justificáveis públicas, participação e transparência, e não quando mimetiza, dentro das organizações da sociedade civil, o aparato formalístico da Administração (Habermas, 1997).

Como observa Coelho (2000, p. 59), a expressão “põe em evidência a dimensão econômica que esse conjunto de organizações assume, particularmente, na economia americana”, permitindo distingui-las “das entidades privadas inseridas no mercado por não objetivarem o lucro e por responderem, em alguma medida, às necessidades coletivas”. À luz do tema da dissertação, essa precisão terminológica é decisiva: ao separar as Organizações da Sociedade Civil das firmas lucrativas do “terciário”, evita-se confusão conceitual e ganham relevo os limites constitucionais à intervenção estatal controles devem resguardar autonomia organizativa e, ao mesmo tempo, exigir transparência, justificável pública e resultados, sem “publicizar por osmose” o regime privado das entidades.

No ordenamento jurídico brasileiro, a relevância do setor público não estatal é reconhecida e incentivada por meio de instrumentos de fomento público, como contratos de gestão, termos de parceria e termos de colaboração, todos orientados pelos princípios constitucionais previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, que baliza a atuação da Administração Pública (Brasil, 1988). Esse regime encontra ainda respaldo no art. 174 da CF, que atribui ao Estado a função de agente normativo e regulador da atividade econômica, podendo atuar por meio de incentivos e planejamentos que envolvem a sociedade civil, e no art. 199, §1º, que admite a participação de instituições privadas sem fins lucrativos na execução de ações de saúde de relevância pública (Brasil, 1988).

O Supremo Tribunal Federal, na já citada ADI 1.923/DF, consolidou a constitucionalidade da colaboração público-privada com as organizações sociais, qualificando-a como fomento público e não como terceirização indevida de deveres estatais. Nessa decisão,

a Corte afirmou que tais arranjos são constitucionais desde que preservem a responsabilidade indeclinável do Estado na promoção dos direitos sociais (Brasil, STF, 2003).

Já dentro do poder legislativo, destacam-se normas como a Lei nº 9.637/1998, que disciplina as organizações sociais (OS) e sua atuação mediante contratos de gestão; a Lei nº 9.790/1999, que regula a atuação das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e institui os termos de parceria; e, mais recentemente, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014), que sistematizou os instrumentos jurídicos de parceria entre Estado e sociedade civil, reforçando exigências de transparência, controle social e responsabilidade no uso de recursos públicos (Brasil, 1998; 1999; 2014).

Assim, o setor público não estatal representa uma via de execução subsidiária de políticas sociais e um espaço normativamente reconhecido de inovação democrática e de construção de solidariedade social, capaz de articular Estado e sociedade civil em torno de objetivos comuns, sempre dentro das balizas constitucionais da função social (art. 170, III, da CF) e da promoção dos direitos sociais (art. 6º, da CF) (Brasil, 1998).

Logo, ao discutir a esfera pública e a atuação da sociedade civil, pode-se observar o terceiro setor como um agente legítimo de promoção do desenvolvimento social. Nasce, a figura da sociedade civil legitimada por meio de organizações e associações que atuam como intermediários entre o indivíduo e o Estado, assumindo uma posição central na articulação das demandas sociais e na promoção de uma participação democrática. Nesse contexto, o terceiro setor que inclui organizações não governamentais, fundações e associações de interesse público surge como uma expressão legítima da atuação da sociedade civil, voltada para o bem-estar coletivo e para a correção de desigualdades que o Estado e o mercado não conseguem tratar.

Habermas (1997) explora a evolução da esfera pública e a importância de um espaço onde os cidadãos possam debater e influenciar questões de interesse geral. Para ele, a esfera pública é um local de deliberação e reflexão, fundamental para a coesão social e para o fortalecimento da democracia. Para o autor, as relações sociais são organizadas de maneira que as normas objetivas possibilitam a atuação dos sujeitos de direito. Se, na primeira configuração, o que se evidencia são as potencialidades, é apenas na segunda configuração que os sujeitos assumem a condição de atores e autores.

Já em uma segunda configuração, os indivíduos possuem igualdade de oportunidades para expressar suas opiniões e vontades, exercendo sua autonomia política e estabelecendo formas legítimas de direitos. Nesse debate, destaca-se que as formas de direito não podem ser

legítimas a menos que estejam alicerçadas nessas concepções, pois é justamente nelas que se encontram os fundamentos dos direitos humanos (Habermas, 1997).

A própria essência da democracia para o autor está no princípio discursivo, pois é ele que assegura a legitimidade dos direitos instituídos e a participação igualitária nos processos decisórios. O autor explora ainda elementos fundamentais para compreender a construção de um modelo de gestão governamental sustentado pela participação ativa da sociedade civil, ao apontar que as normas poderiam encontrar o assentimento de todos os potencialmente atingidos, na medida em que esses participam de discursos racionais. (Habermas, 1997).

A partir dos anos 1970, a ideia de sociedade civil ganha destaque e centralidade nos debates político-ideológicos tanto a nível global quanto nacional. O conceito é frequentemente associado ao surgimento de novas demandas sociais e políticas, sobretudo no contexto da redemocratização e da ampliação da participação cidadã (Avritzer, 2002).

Habermas (1997) compreende a sociedade civil como um conjunto de associações, movimentos e redes comunicativas situados fora das arenas formais do Estado e do mercado, cuja função é alimentar a esfera pública com problemas, argumentos e demandas que orientem a formação da vontade política. Neste trabalho, adota-se o conceito habermasiano de opinião pública crítica: trata-se de uma opinião forjada pela força do melhor argumento em contextos de deliberação inclusivos, racionais e não coercitivos, ancorados na racionalidade comunicativa.

Em chave comparativa, distingue-se essa opinião pública crítica de uma pseudo-opinião pública, isto é, um produto de colonização sistêmica e de estratégias de persuasão/manipulação (publicidade, relações públicas, marketing político) que esvaziam o debate e substituem razões por influências, fenômeno que Habermas associa à “refeudalização” da esfera pública e a déficits democrático-deliberativos (Bettine, 2021; Danner, 2011). A sociedade civil, quando vital e articulada, funciona como mediação entre a vida privada e o sistema político, fortalecendo procedimentos democráticos orientados por argumentos e não por meras preferências agregadas ou por pressões estratégicas condição indispensável à democracia deliberativa (Habermas, 1997; Obara, 2023).

Complementarmente, Bobbio (1992) ressalta que a sociedade civil não deve ser entendida apenas como um conjunto de organizações, mas como o espaço de relações sociais autônomas em relação ao Estado, no qual emergem valores, conflitos e formas de solidariedade que condicionam a ação estatal. Nessa linha, Cohen e Arato (1992) aprofundam a análise ao compreender a sociedade civil como uma esfera institucionalizada de associações voluntárias,

movimentos sociais e redes de comunicação, cuja função é limitar o poder estatal, democratizar as relações sociais e assegurar direitos.

Logo, mais do que simples pano de fundo das ações estatais, a sociedade civil atua como força constitutiva e crítica, sendo responsável por tensionar a agenda pública, promover demandas por inclusão e fortalecer a legitimação democrática. No Brasil, sua relevância foi particularmente notória na mobilização social contra a ditadura militar (1964-1985), quando movimentos sociais, entidades de classe, associações comunitárias e organizações religiosas tiveram atuação decisiva na luta pela redemocratização e pela convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte (Avritzer, 2002).

O protagonismo da sociedade civil refletiu-se diretamente no texto da Constituição Federal de 1988, que consagrou instrumentos de participação social e de controle democrático da ação estatal, como a ação popular (art. 5º, LXXIII, da CF), o reconhecimento da liberdade de associação (art. 5º, XVII a XXI, da CF), a gestão democrática da cidade (art. 182, §1º, da CF), além da previsão de conselhos de políticas públicas em áreas como saúde e assistência social (arts. 198, III, e 204, II, da CF) (Brasil, 1988). Esses dispositivos normativos incorporam a atuação da sociedade civil ao desenho institucional da democracia brasileira, reafirmando sua condição de elemento estruturante da ordem constitucional.

Assim, a experiência histórica de resistência à ditadura e o marco normativo da Constituição de 1988 demonstram que a sociedade civil influencia o Estado e de forma ativa e permanente na construção de um Estado Democrático de Direito comprometido com a cidadania, a dignidade da pessoa humana, disposições constantes no art. 1º, III e a justiça social, disposta no art. 3º, I e III da Constituição Federal (Brasil, 1988).

As sociedades modernas passam por um processo de diferenciação estrutural, resultando em dois sistemas distintos: o sistema econômico e o da administração pública, nos quais as pessoas se guiam pela busca de lucro e de poder político, caracterizando a racionalidade instrumental. Em contrapartida, existe um segundo sistema que abrange o campo das interações sociais, chamado por ele de "mundo da vida" (racionalidade comunicativa). Nesse domínio, os indivíduos reagem e se defendem contra a burocratização e a comercialização excessiva da sociedade, procurando construir laços de solidariedade e fortalecer a coesão social (Habermas, 1997).

Este "mundo da vida" também se constitui por meio de associações voluntárias que possuem autonomia e auto-organização em relação ao mercado e ao Estado, o que, na visão de Habermas pode ser entendido como sociedade civil. A sociedade civil, então, representa um espaço de solidariedade social, discurso e ação comunicativa. Suas organizações têm como

objetivo promover processos de formação identitária, fortalecimento da solidariedade e argumentação moral, visando a criação de uma esfera pública que se situa entre o mercado e o Estado (Habermas, 1997).

Obara (2020), discute que a falta de eficiência do atual modelo de Estado para implementação da justiça social:

[...] quando a capacidade de implementação de políticas sociais pelo poder econômico está cada vez mais diminuída nos países centrais e, acima de tudo, onde o crescimento econômico jamais foi capaz de atender plenamente os interesses sociais, nos países periféricos, parece necessária a construção de alternativas para a ultrapassagem do Estado social financiado pelo capitalismo para o Estado democrático guiado por uma agenda de tarefas capazes de contribuir para a implementação da igualdade caracterizadora da justiça social (Obara, 2020, p. 299).

Nesse contexto, o terceiro setor que inclui organizações não governamentais, fundações e associações de interesse público surge como uma expressão legítima da atuação da sociedade civil dentro do Estado Social, pois o denominado setor público não-estatal se volta para o bem-estar coletivo e para a correção de desigualdades que o Estado e o mercado frequentemente não conseguem abordar.

Giddens (2001) apresenta a ideia de um “terceiro caminho”, onde o Estado e as organizações privadas colaboram para a realização de serviços públicos e a promoção do desenvolvimento social. Esse conceito abrange o setor público não-estatal como um dos elementos-chave para fortalecer a cidadania, promover a justiça social e, ao mesmo tempo, oferecer serviços de maneira mais próxima às demandas da população.

O autor sustenta que, essa abordagem pressupõe um modelo de colaboração entre Estado e iniciativa privada, especialmente por meio do fortalecimento de organizações da sociedade civil e do setor público não-estatal, com o objetivo de fornecer serviços públicos mais responsivos às demandas sociais, ampliar a cidadania e fomentar a justiça social. Giddens (2001) então apresenta a ideia de um “terceiro caminho”, no qual o Estado e organizações privadas atuam em colaboração para fornecer serviços públicos e promover o desenvolvimento social. Essa abordagem busca sintetizar elementos do liberalismo econômico e da justiça social, caracterizando-se como uma tentativa de superação das dicotomias tradicionais entre Estado e mercado.

Contudo, tal proposta não está imune a críticas importantes. Cohn (2004), ao dispor sobre a formulação de Giddens tende a reproduzir um otimismo tecnocrático que subestima a persistência das desigualdades estruturais. Esse viés tecnocrático implica uma fé excessiva na capacidade das instituições liberais reformadas de resolverem por si mesmas os problemas sociais, muitas vezes ignorando os condicionantes históricos e materiais que reproduzem a

exclusão e a dominação. A promessa do “terceiro caminho”, nesse contexto, corre o risco de servir como um verniz ideológico que legitima reformas de cunho neoliberal, sob uma retórica de inovação e inclusão (Peters; Besley 2014).

Além disso, como destaca Peters (2014), o próprio modelo de modernização reflexiva de Giddens, ao enfatizar a capacidade dos indivíduos para a autorreflexão e a adaptação institucional, acaba minimizando a importância de mecanismos estruturais de dominação que não são plenamente acessíveis à consciência dos atores sociais. Isso limita a potência crítica do modelo, afastando-o das tradições mais robustas da teoria social crítica, como aquelas de inspiração marxista e durkheimiana, que reconhecem a existência de desigualdades e as tratam como efeitos de estruturas sociais amplas e persistentes.

A partir ainda desse necessário viés crítico, embora a teoria da ação comunicativa de Habermas (1997) e sua concepção de esfera pública tenham oferecido bases robustas para compreender a atuação da sociedade civil na democracia contemporânea, não estão isentas de críticas. Diversos autores apontam que sua abordagem carrega forte viés eurocêntrico, ao privilegiar as experiências históricas da Europa Ocidental como parâmetro universal para a teoria democrática. Mignolo (2003), por exemplo, observa que os modelos de democracia deliberativa formulados a partir do contexto europeu tendem a invisibilizar a historicidade e a diversidade de formas de organização política nas sociedades latino-americanas e pós-coloniais, onde a luta por reconhecimento e justiça social assume contornos distintos. Ao mesmo tempo em que Habermas oferece um instrumental teórico valioso, faz-se necessário utilizá-lo com perspectivas críticas do Sul Global, que ressaltam a centralidade das desigualdades estruturais e da colonialidade do poder na conformação das democracias periféricas (Quijano, 2000; Mignolo, 2003).

O esgotamento do Estado de Bem-Estar Social abriu, no Brasil, uma agenda de descentralização e coprodução que a Constituição de 1988 já havia preparado ao prever espaços de participação e colaboração com entidades privadas sem fins lucrativos nas políticas sociais (v.g., participação da comunidade no SUS e cooperação em saúde) (Brasil, 1988). Nesse ambiente, as reformas administrativas dos anos 1990 impulsionaram parcerias com a sociedade civil organizada como estratégia de ampliar capacidade de resposta e qualificar a execução, preservando o caráter não estatal dessas organizações (Bresser-Pereira, 1996).

Assim, percebe-se que a trajetória da justiça social, articulada com as categorias clássicas da filosofia política e jurídica justiça geral, comutativa e distributiva encontra, na modernidade, concretização no modelo de Estado Social e no fortalecimento da sociedade civil organizada como sujeito político. O ordenamento jurídico brasileiro, a partir da Constituição de

1988, traduziu essa evolução histórica em comandos normativos vinculantes, reconhecendo tanto a função social da propriedade (art. 5º, XXIII, e art. 170, III, da CF), quanto a centralidade da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF) e da redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, da CF) como fundamentos e objetivos da República (Brasil, 1988).

Ao mesmo tempo, o texto constitucional incorporou mecanismos de participação e de fomento à sociedade civil, transformando-a em parceira legítima do Estado na promoção do bem comum. Dispositivos como a liberdade de associação (art. 5º, XVII a XXI, da CF), os conselhos de políticas públicas (arts. 198, III, e 204, II, da CF) e a possibilidade de colaboração com entidades privadas sem fins lucrativos em áreas de relevância pública (art. 199, §1º, da CF) revelam que a democracia brasileira foi concebida como um processo participativo e cooperativo, no qual o chamado setor público não estatal exerce função central (Brasil, 1988).

As críticas ao “terceiro caminho” de Giddens (2001), formuladas por autores como Cohn (2005) e Peters (2014), demonstram que a interação entre Estado, mercado e sociedade civil não pode ser compreendida de modo acrítico ou tecnocrático, sob pena de mascarar desigualdades estruturais. Contudo, a experiência brasileira, especialmente após a redemocratização, indica que a construção de um Estado Democrático de Direito substancial passa pela articulação entre esses três polos, sob o balizamento normativo da Constituição e pela mediação crítica da sociedade civil.

Desse modo, o terceiro setor, longe de ser mero executor auxiliar de políticas públicas, deve ser entendido como espaço normativamente reconhecido de inovação democrática e solidariedade social, legitimado pela Constituição e regulamentado por legislações específicas como a Lei nº 9.637/1998 (Organizações Sociais), a Lei nº 9.790/1999 (OSCIPs) e o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014). Trata-se, de um campo institucional que, ao lado do Estado e do mercado, contribui para a concretização da justiça social, reforçando o pacto constituinte de 1988 e projetando o direito como instrumento de transformação e inclusão (Brasil, 1998; 1999a; 2014; 1988).

Ao caminhar para o encerramento desse primeiro capítulo, observa-se que a justiça social, enquanto categoria histórica, filosófica e jurídica, deixou de ser mera aspiração ética para se converter em fundamento normativo da ordem constitucional brasileira. Sua realização prática depende da atuação convergente entre Estado, mercado e sociedade civil organizada, tendo o terceiro setor como expressão institucional dessa convergência.

### **3 INTERVENCIONISMO ESTATAL NO DOMÍNIO ECONÔMICO E SOCIAL: MOLDURA CONSTITUCIONAL CONSOLIDADA PELO ENTENDIMENTO DO STF**

Este capítulo busca analisar a moldura constitucional do intervencionismo estatal no domínio econômico e social à luz do STF. Em 3.1, trata de como regulação e fomento orientam a atuação do terceiro setor: critérios de seleção/qualificação, preservação da natureza privada, metas, transparência e controles proporcionais ao risco. Em 3.2, aborda os serviços públicos sociais e o compartilhamento de responsabilidades, distinguindo fomento (colaboração) e delegação (execução direta) e seus efeitos sobre autonomia e deveres de controle. Em 3.3, examina-se o fomento como estratégia de efetividade da justiça social, com chamamento público, plano de trabalho, monitoramento e *accountability* por resultados. Pretende-se ainda abordar balizas constitucionais para que a intervenção sirva ao interesse público sem asfixiar a legítima movimentação democrática, inovação, capilaridade e responsividade das OSCs.

#### **3.1 Intervencionismo: Regulação e fomento da atuação do terceiro setor**

O Estado brasileiro, a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), adota um modelo de intervencionismo que conjuga regulação e fomento como instrumentos de atuação indireta no domínio econômico e social. Trata-se de um modelo complexo, no qual o Estado deixa de ser apenas executor direto de políticas, para assumir uma posição articuladora, mediadora e indutora de ações realizadas também por entes privados (Brasil, 1988).

Habermas (2003) discute, com base na teoria da ação comunicativa, a tensão entre sistemas (econômico e burocrático) e mundo da vida, argumentando que o direito moderno deve ser instrumento de mediação democrática entre essas esferas. A regulação estatal, nesse contexto, não deve ser compreendida apenas como imposição vertical de normas, mas como forma de legitimação racional da colaboração entre Estado e sociedade civil.

Ao tratar da constitucionalização do arranjo colaborativo, o Supremo Tribunal Federal vem sendo ator central na estabilização dos parâmetros de colaboração público-privada nos serviços públicos sociais. Na ADI 1.923/DF, o STF reconheceu a constitucionalidade condicionada do marco das Organizações Sociais (Lei 9.637/1998), fixando uma interpretação conforme que transforma a parceria em um procedimento público, objetivo e impessoal em todas as suas fases: qualificação, contrato de gestão, dispensas de licitação correlatas e contratações com recursos públicos, além de exigir recrutamento não clientelista e controle

externo pelo Ministério Público e Tribunais de Contas (Brasil, STF, 2015). Essa leitura assenta-se diretamente nos princípios do art. 37, caput, da CF (Brasil, 1988).

O Ministério Público é instituição permanente, indispensável à jurisdição do Estado, com a missão de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, da CF). Essa missão o habilita a atuar de forma proativa em matéria social e econômica, inclusive nos serviços de relevância pública, por meio de funções como: zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição (art. 129, II, da CF); promover inquérito civil e ação civil pública para tutela do patrimônio público e social, do meio ambiente e de interesses difusos e coletivos (art. 129, III, da CF); e propor ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção federal/estadual (art. 129, IV, da CF) (Brasil, 1988). Tais competências permitem ao MP corrigir rumos, coibir ilegalidades e forçar ajustes institucionais, inclusive no desenho de parcerias com o terceiro setor, sempre sob o prisma dos direitos fundamentais.

Os Tribunais de Contas integram a arquitetura constitucional do controle externo. O art. 70, da CF define o escopo da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, subvenções e renúncias, exercida pelo Congresso Nacional com auxílio do TCU, e, por simetria (art. 75, da CF), pelos TCs dos Estados/DF, Conselhos e Tribunais de Contas dos Municípios (TCMs). Já o art. 71 da CF explicita poderes interventivos do TCU, como assinar prazo para correção de ilegalidades (inc. IX), sustar a execução de atos administrativamente viciados (inc. X), e representar ao Poder competente sobre irregularidades (inc. XI).

As decisões que imputam débito ou multa têm eficácia de título executivo (§ 3º). O art. 74 da CF reforça a malha de responsabilização: controle interno de cada Poder deve apoiar o externo, comunicar irregularidades ao TCU sob pena de responsabilidade solidária (§1º) e qualquer cidadão, partido, associação ou sindicato pode denunciar irregularidades ao TCU (§2º) (Brasil, 1988).

Há, ainda, a conexão orgânica entre Ministério Público (MP) e TCs: a Constituição prevê o Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, ao qual se aplicam os direitos, vedações e formas de investidura do MP (art. 130, da CF), reforçando o caráter técnico e independente do controle. Em termos de jurisprudência, o STF tem reiterado que o controle externo deve respeitar o espaço constitucional de atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) e do MP, preservando a legalidade do modelo colaborativo de serviços sociais sem reduzir a vigilância sobre recursos e atos públicos (Brasil, 1988).

Nesse sentido, MP e TCs operam, no plano constitucional, mecanismos de intervenção jurídica e institucional capazes de induzir conformidade, prevenir danos ao erário e corrigir desvios na implementação de políticas e parcerias no domínio social sempre ancorados nos arts. 127, 129, 70, 71, 74 e 75 da CF (Brasil, 1988).

A ementa do citado acórdão, sob relatoria do Min. Luiz Fux, explicita a moldura constitucional da intervenção no domínio social e qualifica os serviços de saúde (art. 199, *caput*, da CF), educação (art. 209, *caput*, da CF), cultura (art. 215, da CF), desporto e lazer (art. 217, da CF), ciência e tecnologia (art. 218, da CF) e meio ambiente (art. 225, da CF) como atividades de titularidade compartilhada entre Estado e sociedade, reforçando o caráter indireto e colaborativo do arranjo (Brasil, STF, 2015).

Na atuação indireta, ganha relevância o fomento, compreendido como incentivo à iniciativa privada na execução de atividades de interesse público. Conforme GUIMARÃES e CRUZ (2015), a função de fomento é a manifestação de uma nova racionalidade administrativa, calcada na cooperação e na descentralização. O Estado fomenta a atuação das organizações da sociedade civil através de instrumentos como os termos de parceria, de fomento e de colaboração, disciplinados pela Lei nº 13.019/2014 (Brasil, 2014).

No plano infraconstitucional, os pilares desse modelo são: (i) Lei 9.790/1999 (OSCIPs) com procedimento de qualificação por requisitos objetivos (Brasil, 1999); (ii) Decreto 3.100/1999, que detalha a qualificação e os deveres de transparência e prestação de contas (Brasil, 1999b); e (iii) Lei 13.019/2014 Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) (MROSC), que institui termos de fomento e de colaboração e o chamamento público. Esses diplomas convergem para participação social regulada e controlada (Brasil, 2014).

Em 2015, o STF reiterou as teses da ADI 1.923/DF quanto à publicidade, objetividade e impessoalidade em todas as etapas e à necessidade de controle pelo MP e pelos Tribunais de Contas, negando guarida a leituras que presumam ilicitude do modelo (Brasil, STF, 2015).

Já na ADI 7.629/MG (Brasil, 2025), que apreciou a Lei estadual 23.081/2018 (programa de descentralização de serviços públicos sociais para o terceiro setor), o STF julgou parcialmente procedente a ação para assentar que o procedimento de descentralização deve ser público, objetivo e impessoal, com fiscalização do MP e dos Tribunais de Contas, invocando expressamente os arts. 37, *caput*; 175, *caput*; e 198, III, da CF (Brasil, 1988). Com isso, a Corte reafirma que descentralizar não equivale a privatizar: trata-se de intervenção indireta pautada por legalidade, impessoalidade, publicidade, eficiência e controle.

Em sentido complementar, a ADI 907/RJ funciona como um marco pedagógico de contenção (Brasil, STF, 2017): ao invalidar a lei fluminense que impunha o serviço de

empacotadores em supermercados por violação à livre iniciativa (art. 170, *caput*, da CF), o Supremo Tribunal Federal deixou claro que não basta rotular uma medida como de “interesse público” para torná-la constitucional; é preciso finalidade constitucional reconhecível e proporcionalidade entre meios e fins (Brasil, 1988). A leitura da ementa e do voto condutor evidencia precisamente esse recado institucional: nem toda intervenção estatal é adequada, e sua validade depende de correlação substantiva com bens constitucionais e de justificação pública controlável (Brasil, STF, 2017).

O paralelismo com o terceiro setor é direto. Intervenções mal desenhadas sobre organizações da sociedade civil podem afetar autonomia, governança e desempenho sem produzir ganhos públicos proporcionais. O equilíbrio constitucional desejável não é o da equiparação burocrática das OSCs ao aparelho estatal, e sim o da cooperação regulada, na qual o Estado fomenta, seleciona parceiros por critérios públicos, acompanha metas e cobra resultados, preservando as vantagens comparativas dessas entidades capilaridade, inovação e velocidade de resposta sobretudo onde a prestação estatal é deficiente.

Por essa razão, o aprofundamento crítico dos limites da intervenção mostra-se intrinsecamente relevante: sem calibragem procedimental e finalística, controles degeneram em rituais vazios que “publicizam por osmose” as OSCs e degradam sua capacidade de gerar valor público.

Habermas (2023), o risco é conhecido: quando meios sistêmicos dinheiro e poder administrativo colonizam o mundo da vida, perdem-se os mecanismos comunicativos que fundamentam a legitimidade democrática. Publicidade, participação e justificabilidade não são ornamentos, mas condições de validade para decisões que impactam direitos e recursos. Nesse quadro, os limites à intervenção estatal servem para impedir que o Estado estrangule a potência cívica do terceiro setor com imposições verticalizadas como no paradigma reprovado na ADI 907/RJ e, ao mesmo tempo, para institucionalizar por meio do Direito rotinas de seleção impessoal, transparência ativa e controle por resultados, convertendo poder comunicativo em ação administrativa responsável (Brasil, STF, 2017; Habermas, 2003).

Essa chave habermasiana também permite contraste com outras referências. A dicotomia rígida entre público e privado, apresentada como construção histórica útil, mas limitada para explicar zonas híbridas de colaboração, precisa ser reposicionada quando se analisam arranjos em que sociedade civil e Administração coproduzem bens públicos (Bobbio, 1987). A literatura brasileira de fomento, por sua vez, aponta uma racionalidade administrativa voltada à cooperação e à descentralização, que deve ser amarrada por procedimentos claros para não descambar em terceirizações opacas (Brasil, 2014). O STF vem consolidando esse

caminho: de um lado, rechaça ingerências sem correlação com bens constitucionais; de outro, admite arranjos colaborativos desde que ancorados em chamamento/credenciamento impessoal, planos de trabalho com metas e fiscalização por órgãos de controle (Brasil, STF, 2015; Brasil, STF, 2017).

Logo, não se discute a legitimidade da intervenção estatal, mas talvez a deia de que intervir é legítimo quando tal ação guarda finalidade constitucional clara, proporcionalidade entre meio e fim, sujeição a procedimentos públicos de justificação e preservação da autonomia organizacional necessária à entrega de resultados socialmente relevantes. É exatamente por isso que aprofundar a reflexão sobre os limites da intervenção estatal no terceiro setor é relevante e urgente: trata-se de proteger a esfera pública de capturas ou formalismos estéreis sem asfixiar a energia cívica institucionalizada nas OSCs, de modo que autonomia e *accountability* avancem juntas na direção da justiça social prometida pela Constituição (Brasil, 1988; Habermas, 2003).

Nesse posicionamento (Brasil, STF, 2015), a atuação do STF não “privatiza” a titularidade pública, mas condiciona o fomento e a colaboração a regras procedimentais e a controles compatíveis com a Constituição Federal de 1988 (CF/88) leitura que se articula com o art. 174, com o art. 175 (regime de prestação de serviços públicos), com o art. 199 (participação complementar na saúde) e com o art. 198, III, da CF (participação da comunidade no SUS) (Brasil, 1988).

A Teoria do Agir Comunicativo permite uma reflexão desse arranjo como uma tentativa de reconciliação entre sistemas (economia e administração) e mundo da vida, por meio do Direito enquanto mediador procedimental da vontade democrática. Habermas distingue integração social (via consenso comunicativo) e integração sistêmica, advertindo para o risco de colonização do mundo da vida pelos sistemas quando a racionalidade instrumental predomina sem contrapesos deliberativos (Habermas, 1997; 2003).

A intervenção direta do Estado se caracteriza pela atuação estatal por meio de seus órgãos e entidades na prestação direta de serviços públicos ou na exploração da atividade econômica. Já a intervenção indireta ocorre quando o Estado se vale de instrumentos de fomento, regulação e parcerias para viabilizar a execução de suas políticas públicas por entes privados (Lélis, 2014).

Habermas (2003) critica as formas de intervenção estatal que não passam pelo crivo do discurso público, denunciando a colonização do mundo da vida pelos sistemas. No contexto brasileiro, especialmente a qualificação de entidades do terceiro setor deve ser compreendida como um mecanismo que busca garantir a legitimidade da atuação privada em áreas sensíveis,

como saúde, educação e assistência social, desde que respeitados os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Bresser-Pereira (1996) propõe uma reforma do Estado baseada na separação entre as funções estratégicas do núcleo do Estado e as atividades operacionais, delegáveis ao setor público não estatal. Essa lógica, acolhida parcialmente pelo ordenamento jurídico com as Leis nº 9.790/1999 e 13.019/2014, institui o modelo de parcerias entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), promovendo uma atuação indireta legitimada pelo controle social e pelos princípios da governança (Brasil, 1999; Brasil, 2014).

Sobre essa perspectiva, o pluralismo jurídico emerge como crítica frontal ao monismo estatal eurocêntrico matriz do “modelo de gestão tradicional do homem branco” e como proposta de reorganização do jurídico a partir de múltiplos polos normativos, com ênfase em arranjos comunitário-participativos e na gestão coletiva dos bens comuns (Wolkmer, 2019). No plano teórico-metodológico, trata-se de um giro descolonial que recusa a pretensão universalista da modernidade jurídica e sublinha a legitimidade de normatividades insurgentes (indígenas, quilombolas, camponesas, consuetudinárias), capazes de produzir regulação “de baixo para cima” (Wolkmer, 2019).

Nesse horizonte, o “comum” (como fundamento ético-jurídico para práticas solidárias e colaborativas) e o *buen vivir* figuram como chaves para deslocar a gestão de recursos sociais, culturais e naturais do eixo público versus privado para formatos comunitários e cogovernados, menos hierárquicos e mais inclusivos (Wolkmer; Wolkmer, 2020). Em outras palavras: em vez de “intervenções” verticais do Estado sobre a sociedade civil, o pluralismo projeta arranjos policêntricos de produção e aplicação do direito, com autogoverno e controle social capilarizados (Wolkmer, 2019).

Em diálogo com a teoria democrática, adota-se aqui a noção habermasiana de opinião pública crítica forjada pela força do melhor argumento sob condições discursivas inclusivas como critério de legitimidade de práticas colaborativas e de produção normativa “de baixo para cima” (Habermas, 2012; Bettine, 2021). Em contraste, a já citada pseudo-opinião pública, capturada por estratégias de persuasão e colonização sistêmica, esvazia a deliberação e corrói o potencial emancipatório da esfera pública (Danner, 2011).

De forma convergente e empiricamente situada, Wolkmer; Maldonado Bravo (2020) demonstram que esse giro pluralista adquire forma constitucional nas cartas andinas, sobretudo no Equador (2008) e na Bolívia (2009), quando a plurinacionalidade e a interculturalidade deixam de ser slogans políticos e passam a estruturar o desenho do Estado, com reconhecimento

expresso de jurisdições indígenas e espaços de autogoverno normativo (Wolkmer; Maldonado Bravo, 2020).

No Equador, a Constituição define o país como “Estado constitucional de direitos e justiça, social, democrático, soberano, independente, intercultural e plurinacional”, abrindo a porta para um pluralismo institucionalizado que não confunde justiça com monopólio estatal (Equador, 2008, art. 1). O art. 171 reconhece que autoridades de comunidades, povos e nacionalidades indígenas exercem funções jurisdicionais com base em direito e procedimentos próprios, assegurada a participação das mulheres, o que pressupõe coordenação interjurisdicional e respeito intercultural, e não tutela assimétrica (Equador, 2008). Na Bolívia, o “Estado Unitário Social de Direito Plurinacional Comunitário” consagrado no art. 1 se articula com a igual hierarquia entre a jurisdição ordinária e a jurisdição indígena originário-camponesa (art. 179.II), detalhando-se competências, limites e garantias nos arts. 190–192, com mecanismos de coordenação que substituem o velho paradigma de subordinação por um diálogo institucional entre ordens normativas (Bolívia, 2009, art. 1; art. 179.II; arts. 190–192).

Na realidade institucional brasileira, o pluralismo jurídico e a governança compartilhada aparecem, por um lado, no reconhecimento de esferas normativas comunitárias/indígenas no constitucionalismo latino-americano (Santos, 1998; Yrigoyen Fajardo, 1999) e, por outro, em arranjos de fomento público e contratos de gestão com o terceiro setor, nos quais o STF enfatiza consensualidade e participação como princípios estruturantes (Brasil, STF, 2015).

Esses instrumentos aproximam Estado e sociedade civil sem renúncia de deveres estatais, mediante metas e resultados pactuados, com controle público e responsabilização (Brasil, STF, 2015). De modo complementar, evidências empíricas na saúde mostram como a gestão por Organizações Sociais de Saúde (OSS) requer governança, metas de qualidade e monitoramento para preservar interesse público em modelos cogestionados (Rocha *et al.*, 2024). Por fim, a perspectiva do direito fraterno reforça o caráter solidário desses arranjos, orientando-os para reconhecimento e inclusão, para além do comando estatal estrito (Resta, 2004).

Esse quadro oferece um contraste instrutivo para o problema investigado nesta dissertação. Em regimes pluralistas constitucionalizados, a atuação social não se encaixa na imagem clássica de “intervenção estatal” sobre entidades privadas, porque há coconstituição do espaço jurídico-político: comunidades e organizações coletivas colaboram com o Estado, elas produzem e aplicam normas com força vinculante dentro de perímetros constitucionalmente reconhecidos (Wolkmer; Maldonado Bravo, 2020). A relevância desse contraste está em evidenciar que autonomia social não é um favor administrativo, mas um dado constitucional

que exige do Estado um tipo de relação normativamente qualificada: coordenação, reconhecimento e justificações públicas em lugar de mero dirigismo regulatório. Em termos de desenho institucional, a lição que se extrai para o contexto brasileiro no qual o terceiro setor ocupa um lugar híbrido, privado na forma e público na finalidade é que refletir sobre os limites da intervenção estatal é condição para preservar autonomia organizativa, inovar soluções e ampliar capilaridade onde o desempenho estatal é deficitário, sem abrir mão de transparência e controle.

A conexão com Habermas (2003) permite refinar esse diagnóstico. Se o direito cumpre a função de médium de integração social, as políticas públicas e as parcerias só são legítimas quando suas decisões podem ser justificadas publicamente sob condições de publicidade, participação e ausência de coerção condições que convertem poder comunicativo em autoridade jurídica. O pluralismo constitucional andino, ao reconhecer jurisdições indígenas e procedimentos próprios, institucionaliza pontos de entrada para o poder comunicativo de coletividades historicamente marginalizadas.

O contraste com arranjos em que o Estado coloniza a sociedade civil por transplante de rituais burocráticos típico do que a teoria habermasiana descreve como colonização do mundo da vida por lógicas sistêmicas de dinheiro e poder ajuda a compreender por que intervenções desproporcionais sobre o terceiro setor podem sufocar sua potência cívica sem ganhos públicos correlatos (Habermas, 2003). A calibragem procedimental, nessa chave, não é capricho tecnocrático: é a tradução jurídica do princípio do discurso, no qual a validade das decisões que impactam direitos e recursos depende de razões acessíveis, controle social e revisão racional de rumos.

Esse diálogo teórico também reposiciona a tradicional dicotomia público/privado. Trata-se de categorias historicamente relativas; sua utilidade analítica se reduz quando se enfrenta zonas híbridas de coprodução de bens públicos (Bobbio, 1987). O pluralismo de Wolkmer (2020) e o procedimentalismo de Habermas convergem em um ponto, não há legitimidade sem procedimentos públicos robustos e reconhecimento de atores sociais que participam da formação da vontade e da aplicação das normas.

Aplicado ao terceiro setor brasileiro, isso significa reconhecer a autonomia privada como meio para fins públicos e, simultaneamente, exigir seleção impessoal, transparência ativa, métricas de resultado e responsabilização. A reflexão sobre limites da intervenção não inibe a colaboração; garante sua qualidade democrática e sua eficácia social, prevenindo tanto a captura por interesses particularistas quanto a publicização por osmose que descaracteriza as organizações e as afasta das suas vantagens comparativas.

Nessa direção, o pluralismo jurídico constitucionalmente reconhecido nos modelos andinos e o procedimentalismo democrático de Habermas (2003) oferecem um marco crítico para pensar o terceiro setor: a autonomia não é antônimo de *accountability*; ao contrário, autonomia calibrada por procedimentos públicos é o que permite às organizações converter proximidade comunitária em resultados socialmente valiosos.

A CF contém gérmenes normativos de abertura plural que dialogam com a crítica ao monismo estatal: os arts. 231 e 232 reconhecem aos povos indígenas sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, asseguram direitos originários sobre as terras tradicionalmente ocupadas, posse permanente e usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos, e conferem legitimidade processual para defesa de seus direitos, com intervenção obrigatória do Ministério Público; o próprio art. 231 veda a remoção de grupos indígenas de suas terras e declara nulos os atos de ocupação, posse e exploração nessas áreas (Brasil, 1988).

Embora o Brasil não tenha constitucionalizado jurisdição indígena em igual hierarquia com a jurisdição estatal tal como fizeram Equador (2008) e Bolívia (2009), o reconhecimento da organização social e dos direitos territoriais projeta um padrão de pluralismo que tensiona o antigo paradigma de intervenção unilateral e exige formatação dialógica das políticas e dos controles incidentes sobre povos e suas instituições (Wolkmer; Wolkmer, 2020). Lido por essa chave, o texto de 1988 aproxima-se de um pacto de proteção e coadministração de bens coletivos e espaços de vida, em vez de licença para ingerências unilaterais (Brasil, 1988).

Convém corrigir uma leitura frequente e pouco rigorosa de Habermas. Não se trata de opor “sociedade civil boa” a “Estado mau”, mas de compreender o Direito como médium que traduz poder comunicativo em autoridade jurídica por meio de procedimentos públicos (publicidade, participação, motivação e possibilidade de contestação). A Teoria do Agir Comunicativo distingue integração social de integração sistêmica e alerta para a colonização do mundo da vida quando a racionalidade instrumental transborda sem contrapesos procedimentais (Habermas, 2003). Nessa moldura, o constitucionalismo democrático exerce a função de juridificar a interface entre sistemas e mundo da vida de modo a garantir liberdade, não a absorver o associativo pelo burocrático, o que implica balizar a intervenção estatal e preservar a autonomia das organizações sociais quando elas atuam na realização de fins públicos (Habermas, 2003).

Essa leitura se alinha ao cenário constitucional brasileiro das políticas sociais. A Constituição Federal combina mandatos de fomento e regulação (arts. 174 e 175, da CF), participação complementar do privado na saúde (art. 199, da CF) e participação da comunidade

no SUS (art. 198, III, da CF), tudo sob os princípios do art. 37, da CF (legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e eficiência) (Brasil, 1988).

Em coerência, o STF vem desenhando uma arquitetura colaborativa que exige seleção pública impessoal, transparência ativa, metas e controle sem “publicizar por osmose” as entidades privadas sem fins lucrativos. É o que se extrai, por exemplo, da ADI 1.923/DF (constitucionalidade do modelo de OS, com dispensa de licitação condicionada a procedimentos objetivos) (Brasil, STF, 2015) e da ADI 7.629/MG (descentralizar não é privatizar; o programa deve observar regras públicas de seleção, fiscalização e aderência finalística) (Brasil, 2025). Ao mesmo tempo, a ADI 907/RJ lembra que nem toda intervenção é adequada: leis que oneram agentes privados sem finalidade legítima e proporcionalidade violam a livre iniciativa (art. 170, *caput*, da CF) (Brasil, STF, 2017).

O terceiro setor, nessas condições, não é mero executor terceirizado: ele encarna, no plano constitucional, uma potência cívica institucionalizada que pode coproduzir bens públicos e reconfigurar a esfera pública por meio de práticas de proximidade, inovação e responsividade, sobretudo onde o desempenho estatal é deficitário. Daí a relevância de aprofundar a reflexão sobre limites da intervenção estatal: controles e condicionantes devem assegurar finalidade pública e integridade, sem neutralizar a autonomia organizativa e programática que habilita as OSCs a gerar valor público. O STF tem advertido, inclusive em medidas cautelares recentes, contra ingerências desproporcionais na governança privada não amparadas por devido processo e finalidade pública, preservando segurança jurídica e o interesse social (Brasil, STF, 2024).

Nessa direção, o pluralismo descrito por Wolkmer; Wolkmer (2020) reforça que há gramáticas de gestão e produção normativa que não cabem em uma lógica unívoca de intervenção vertical e isso vale também quando se pensa o terceiro setor. Em contextos indígenas e tradicionais, será por vezes mais conforme à Constituição reconhecer e articular formas autônomas de gestão e participação decisória, do que impor instrumentos pensados para organizações não comunitárias; a proporcionalidade e o diálogo institucional deixam de ser abstrações e se convertem em técnicas de compatibilização entre direitos coletivos e deveres estatais de proteção.

A lição habermasiana corretamente entendida e a hermenêutica constitucional do STF convergem: intervenções são legítimas quando respondem a fins constitucionais reconhecíveis, são proporcionais, e se submetem a procedimentos públicos de justificação e controle, preservando o núcleo de autonomia necessário para que o terceiro setor converta poder comunicativo em entrega de resultados socialmente relevantes (Habermas, 2003; Brasil, STF, 2015; 2017; 2024).

O pluralismo não deve ser enxergado como equivalente ao relativismo normativo. A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (ratificada pelo Brasil) recomenda levar seriamente em conta costumes e direito consuetudinário indígenas, desde que não contrariem direitos fundamentais do sistema jurídico nacional e direitos humanos internacionalmente reconhecidos exigindo procedimentos de solução de conflitos normativos. Isso reforça que pluralismo demanda coordenação institucional e balizas de direitos, e não abdicação do constitucionalismo democrático (OIT, 2006).

Além disso, se a presente pesquisa parte do intervencionismo estatal (regulação e fomento) como moldura do compartilhamento de responsabilidades com a sociedade civil. Wolkmer (2019) alerta que há outras gramáticas de gestão que escapam à lógica de credenciamento-controle vertical e substituição de execução por “entes privados”. No pluralismo comunitário-participativo, comunidades e movimentos configuram esferas normativas próprias, aptas a cogovernar bens comuns, produzir normas e resolver conflitos segundo procedimentos públicos e inclusivos, sem reduzir-se a “executores terceirizados” do Estado (Wolkmer, 2019).

Isso não invalida o modelo brasileiro de fomento e parcerias (MROSC, OSCIPs etc.), mas complexifica sua racionalidade: em certos contextos notadamente indígenas e tradicionais será mais coerente com a Constituição reconhecer e articular formas autônomas de gestão e participação decisória do que impor instrumentos pensados para organizações do terceiro setor não comunitárias. Aqui, proporcionalidade, diálogo institucional e respeito à autonomia deixam de ser meros princípios abstratos para se converter em técnicas de compatibilização entre direitos coletivos e deveres estatais de proteção, como os previstos nos arts. 231–232 (Brasil, 1988).

O pluralismo jurídico parte da antropologia crítica latino-americana, indica que a sociedade civil organizada pode atuar em outros modelos de gestão inclusive com força jurídica própria fora da lógica intervencionista tradicional. Os casos equatoriano e boliviano mostram que não é a intervenção vertical que garante justiça social, mas arquiteturas constitucionais policêntricas que empoderam comunidades e equalizam jurisdições (Equador, 2008; Bolívia, 2009).

No Brasil, aparentemente, a plena aplicação dos arts. 231 e 232 demandaria flexibilizações constitucionalmente orientadas nos instrumentos clássicos de intervenção, para adequá-los à previsão constitucional de pluralismo sem abrir mão dos direitos fundamentais e do controle democrático (Brasil, 1988).

A Constituição Federal de 1988 (CF), ao prever em seu artigo 174 a atuação do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, e ao garantir, no artigo 199, a possibilidade de participação complementar da iniciativa privada na saúde, legitima a existência de um modelo colaborativo entre o público e o privado na prestação de serviços de interesse social (Brasil, 1988).

O próprio procedimento de qualificação de entidades como OSCIPs, previsto na Lei nº 9.790/1999 e regulamentado pelo Decreto nº 3.100/1999, é ato vinculado, subordinado ao cumprimento de requisitos objetivos, não sendo mera liberalidade do poder público (Brasil, 1999). Tal procedimento é reforçado pela Lei nº 13.019/2014, que disciplina as parcerias com organizações da sociedade civil, estabelecendo exigências de transparência, controle e eficiência na execução das atividades conveniadas (Brasil, 2014).

No léxico habermasiano, o Direito nas democracias complexas opera processos de juridificação que podem ser patológicos (quando reforçam a colonização) ou garantidores da liberdade (quando domesticam o poder administrativo e as forças de mercado por procedimentos públicos, objetivos e impessoais, abrindo espaço para a participação e para o controle). Essa é precisamente a função contra-hegemônica da “juridificação garantidora da liberdade”, que compatibiliza a dinâmica burocrática com a vitalidade do mundo da vida (Habermas, 2012)

A jurisprudência do STF, especialmente na ADI 1923/DF, reafirma a constitucionalidade do modelo, desde que assegurados os princípios administrativos e os mecanismos de controle (Brasil, STF, 2015). A Corte compreende que tais parcerias não representam delegação da responsabilidade estatal, mas formas de viabilização da função social do Estado por meio da colaboração organizada da sociedade.

Nesse posicionamento, o entendimento expressado pelo julgamento da ADI 1.923/DF, em vista do exposto por Habermas (2012), é instrutivo: as exigências de publicidade, objetividade, impessoalidade, seleção pública e controle externo fixadas pelo STF funcionam como contrapesos procedimentais que reduzem as assimetrias de poder, inibem capturas clientelistas e promovem *accountability* todos mecanismos jurídicos que, na perspectiva habermasiana, deslocam a decisão da esfera estratégica para a esfera discursiva.

Habermas (2003) defende que a institucionalização jurídica dessas relações deve passar pela formação discursiva da vontade pública. Assim, o processo de qualificação de entidades não pode ser reduzido a um procedimento burocrático, mas deve estar vinculado a uma racionalidade comunicativa, que promova inclusão, controle social e efetiva participação democrática na definição das prioridades sociais.

Também é coerente com a tese, trabalhada por Bettine (2021) ao apresentar Habermas, de que movimentos sociais e organizações sociais constituem espaços institucionais capazes de mediar sistema e mundo da vida, contanto que sejam juridicamente estruturados para resguardar deliberação, transparência e controle e não para substituir o Estado.

A prestação de serviços públicos sociais como saúde, educação, assistência social e cultura historicamente foi compreendida como uma responsabilidade primária do Estado. No entanto, a complexidade das demandas sociais, o crescimento populacional e os limites orçamentários impuseram a necessidade de uma nova arquitetura institucional, que envolve o compartilhamento dessas responsabilidades com a sociedade civil organizada.

Novamente, quanto a hermenêutica dialógica, controle social e o desenho procedimental, a reflexão de Obara (2023) converge com Habermas (2013) ao sustentar que a acoplagem sistema jurídico–mundo da vida exige incremento dialógico para que as normas incorporem expectativas sociais e resistam às patologias da colonização (poder-dinheiro). Essa perspectiva revaloriza o controle social, a deliberação pública e a emancipação cidadã como elementos técnico-jurídicos para qualificar o fomento e as parcerias.

Habermas (2013) sustenta que o fortalecimento da esfera pública não estatal é fundamental para a democratização das estruturas de poder, sendo o terceiro setor uma expressão contemporânea dessa esfera. As organizações da sociedade civil atuam como mediadoras entre os cidadãos e o Estado, promovendo a integração entre demandas sociais e ação pública. Trata-se de uma relação de mútua complementariedade, não de substituição, como bem observa Bobbio (1997), ao afirmar que a democracia contemporânea depende do entrelaçamento virtuoso entre os poderes estatais e a sociedade civil ativa.

### **3.2 Serviços Públicos Sociais e o Compartilhamento de Responsabilidades entre o Poder Público e a Sociedade Civil**

A Carta Magna, em diversos dispositivos, consagra o princípio da participação social. Nos artigos 204, 215 e 227, por exemplo, é prevista a colaboração entre o Estado e a sociedade para a efetivação das políticas públicas. O artigo 198, inciso III, explicita a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), demonstrando que o compartilhamento não é um arranjo extralegal, mas um imperativo constitucional (Brasil, 1988).

As parcerias com organizações da sociedade civil têm respaldo legal na Lei nº 13.019/2014, que regula o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC),

estabelecendo instrumentos específicos como o termo de colaboração, o termo de fomento e o acordo de cooperação (Brasil, 2014). Esses instrumentos não se confundem com contratos administrativos nem com convênios, pois envolvem relação de parceria, e não de subordinação.

Em chave prática, isso significa que qualificações (OSCIP e OS), chamamentos públicos, termos de fomento/colaboração e contratos de gestão devem ser concebidos como espaços comunicativos institucionalizados (não meros ritos burocráticos), sob pena de se converterem em instrumentos de colonização e clientelismo. Essa exigência está normativamente positivada no MROSC (ex.: chamamento público e transparência) e jurisprudencialmente consolidada pela ADI 1.923 e ADI 7.629/MG (Brasil, STF, 2015; 2025).

Segundo Bresser-Pereira (1996), essa transformação se insere no contexto de uma administração pública gerencial, na qual a eficiência e a participação cidadã devem caminhar juntas. Porém, essa visão deve ser criticamente equilibrada. Como alerta Habermas (2003), o risco da colonização da esfera pública pelos interesses do mercado exige um controle social efetivo sobre as organizações parceiras, para que não se reproduzam desigualdades travestidas de eficácia.

A Constituição aceita intervenções diversas, mas impõe finalidade constitucional. Como ilustra a ADI 907/RJ, medidas que afetem a livre iniciativa sem clara justificação nos fins constitucionais (defesa do consumidor, saúde, concorrência, etc.) são inválidas (Brasil, STF, 2017). O Estado deve regular e fomentar para ampliar liberdades reais (educação, saúde, cidadania), não para impor custos que não produzam ganhos públicos.

Ao mesmo tempo, regulação e fomento nos serviços sociais encontram legitimação explícita, por exemplo, no art. 199, *caput*, que autoriza a participação complementar da iniciativa privada na saúde base de muitos arranjos com OS/OSCIPs no SUS e no art. 198, III, que convoca a participação da comunidade na gestão do SUS, evidenciando a vocação compartilhada e participativa dessas políticas (Brasil, 1988).

No campo infraconstitucional, a Lei 9.790/1999 condiciona a qualificação de OSCIP a requisitos objetivos (boa governança, finalidade pública, transparência) (Brasil, 1999), e o Decreto 3.100/1999 especifica documentos e verificações para evitar arbitrariedades sinal claro de que qualificar é ato vinculado, não liberalidade (Brasil, 1999b).

O MROSC (Lei 13.019/2014), por sua vez, desloca a lógica da “conveniência” para a do procedimento: chamamento público como regra, planejamento e matriz de riscos, prestação de contas e indicadores de desempenho (Brasil, 2014). Esses comandos dialogam diretamente com a jurisprudência do STF, que densifica os princípios do art. 37, *caput* no regime das parcerias (Brasil, 1988).

O STF, ao julgar a ADI 1923/DF, reconheceu a constitucionalidade da dispensa de licitação nos contratos de gestão com organizações sociais, desde que observados os princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência. Essa decisão legitima a atuação do terceiro setor como parceiro do Estado, reafirmando o modelo de compartilhamento de responsabilidades previsto na Constituição (Brasil, STF, 2015).

A Suprema Corte brasileira entendeu que a atuação das Organizações Sociais representa uma intervenção indireta do Estado no domínio social, configurando-se como atividade de fomento. Assim, consolidou o entendimento de que não há renúncia aos deveres estatais, e sim um exercício legítimo da margem de conformação dos agentes públicos democraticamente eleitos.

A contribuição do terceiro setor para os serviços sociais públicos deve ser compreendida, como uma expressão da cidadania ativa e da pluralidade de sujeitos na gestão da coisa pública. Mais do que uma alternativa à escassez estatal, trata-se de um modelo que promove uma democracia participativa, dialógica e responsiva, nos termos propostos por Habermas (2013).

Essa visão também é compartilhada por autores como Lélis (2014), ao afirmar que o fortalecimento das parcerias entre Estado e sociedade civil é condição para a efetivação dos direitos fundamentais sociais, dentro de uma perspectiva de jurisdição constitucional voltada para resultados.

O *welfare state* pode ser interpretado, na perspectiva habermasiana, como a institucionalização de uma “juridificação garantidora da liberdade”: por meio do direito, o Estado Social domestica as forças administrativas e de mercado, evitando a reificação do mundo da vida e reconciliando a dinâmica burocrática/econômica com a integração social (Habermas, 2012).

Nesse arranjo, sociedade civil e esfera pública funcionam como a interface que transforma reivindicações difusas em normas gerais, via procedimentos jurídicos que publicizam, objetivam e controlam decisões condição para que a ampliação de políticas sociais mantenha legitimidade democrática.

Como contraponto analítico, a teoria dos sistemas lê o *welfare state* como resposta à complexidade e à diferenciação funcional: o Estado não “entrega” justiça social diretamente, mas estrutura condições para que outros sistemas (jurídico, político, econômico) respondam às pressões sociais; nesse contexto, o terceiro setor emerge como mediador que reduz exclusões e aproxima políticas públicas de grupos vulneráveis (Luhmann, 2016).

A tensão contemporânea surge quando agendas neoliberais comprimem o Estado Social sem reforçar canais deliberativos: para Habermas, isso acentua a colonização do mundo da vida, isto é, a reificação da prática comunicativa por lógicas instrumentais; a resposta passa por procedimentos públicos e participação efetiva que sustentem a integração jurídica e evitem regressões sociais (Bettine, 2021).

O compartilhamento de responsabilidades, quando bem estruturado, representa um avanço no paradigma do *welfare state*, superando a dicotomia entre o público e o privado e promovendo uma nova forma de governança baseada em redes, participação e controle social.

Ainda tendo como referência a consolidação de entendimento judicial, O STF firmou paradigma pela constitucionalidade da dispensa de licitação para a celebração de contratos de gestão com Organizações Sociais art. 24, XXIV, da Lei 8.666/1993 e art. 12, §3º, da Lei 9.637/1998 desde que toda a cadeia decisória observe procedimentos públicos, impessoais e pautados por critérios objetivos, em estrita aderência aos princípios do art. 37, *caput*, da CF (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), com motivação adequada (Brasil, 1993; 1998; 1988). Ao qualificar o contrato de gestão como figura de convênio, o Tribunal afastou qualquer leitura que autorize arbitrariedade administrativa e preservou a função regulatória da licitação mesmo quando formalmente dispensada, exigindo balizas objetivas e controles sobre a qualificação/credenciamento e a atuação das OS (Brasil, STF, 2015).

Ao mesmo tempo, o Tribunal qualificou o contrato de gestão como figura de convênio um negócio associativo orientado à conjugação de esforços para fins públicos (saúde, educação, cultura, desporto e lazer, meio ambiente, ciência e tecnologia) razão pela qual não se submete, por sua natureza, ao art. 37, XXI, da CF (dever de licitar), sem que isso implique dispensa de procedimentos objetivos e impessoais na sua celebração (Brasil, STF, 2015). Em termos equivalentes, a qualificação da entidade é tratada como credenciamento, devendo ser conduzida por critérios previamente fixados, publicidade, transparência e motivação, sob pena de violação à isonomia e aos princípios do art. 37 (Brasil, 1988).

Logo, a dispensa reconhecida pelo STF não equivale a liberdade discricionária: é instrumento de fomento funcional aos fins constitucionais (arts. 174, 199 e 213, da CF), condicionada a regras públicas de seleção, a controles institucionais e à observância do conteúdo nuclear dos princípios administrativos; por isso, o Tribunal realça que o afastamento do certame “não exime o administrador” do dever de assegurar impessoalidade, publicidade, eficiência e motivação na condução das parcerias (Brasil, 1988).

Não restam dúvidas que a jurisprudência constitucional recente consolida a legitimidade do intervencionismo estatal quando voltado à proteção de direitos sociais e à integridade de arranjos colaborativos no domínio social com ênfase em regras procedimentais, publicidade, impessoalidade e controles externos. Na ADI 1.923/DF, o STF afirmou que o regime de parcerias com OS é constitucional, desde que a qualificação e a celebração do contrato de gestão se submetam a procedimentos objetivos e aos princípios do art. 37, *caput* (publicidade, moralidade, eficiência e impessoalidade), repelindo qualquer arbitrariedade administrativa e qualificando o contrato de gestão como convênio (não contrato comutativo) de realização de serviços sociais (saúde, educação, cultura, desporto, meio ambiente, C&T). Ao mesmo tempo, a Corte vinculou dispensas de licitação e escolhas administrativas a critérios públicos e impessoais, afastando “escolha livre, desmotivada e sem publicidade” (Brasil, STF, 2015; Brasil, 1988).

Esse selo de legitimidade não autoriza, porém, intervenções diretas ilimitadas sobre a autonomia das entidades privadas envolvidas em funções de interesse público. A Constituição protege a liberdade associativa (art. 5º, XVII e XVIII, da CF), e o próprio STF, ao fixar a moldura das parcerias, reforça que o controle estatal deve respeitar limites constitucionais inclusive os do controle externo por TCU/TCs e a atuação do Ministério Público (arts. 70, 71, 74 e 127, da CF), como salientado em julgados conexos (Brasil, STF, 2025; Brasil, 1988).

O paradigma cautelar traçado na ADI 7.580/DF MC embora trate de entidade esportiva e não de OS *stricto sensu* ilustra os riscos de uma intervenção direta desmedida: o STF suspendeu decisões do TJRJ que anularam TAC firmado pelo MP e resultaram em destituição de dirigentes e nomeação de interventor, restabelecendo temporariamente os dirigentes eleitos e ressaltando o interesse social e a necessidade de segurança jurídica no setor (*periculum in mora*). O Relator enfatizou que, pela densidade constitucional e legal do esporte como direito social e atividade de alto interesse social, a atuação do MP é *prima facie* legítima; e que decisões judiciais precipitadas, ao afetar a governança da entidade, repercutiam negativamente sobre direitos difusos/coletivos (torcedores, trabalhadores, patrimônio cultural) e sobre compromissos internacionais, razão da tutela de urgência para evitar danos graves à coletividade (Brasil, STF, 2025).

Transportando a lição para o regime das OS, o recado institucional é duplo: (i) há legitimidade constitucional da intervenção direta (em hipóteses excepcionais) ou indireta (regulação e fomento, art. 174, da CF) desde que ancorada em finalidades constitucionais e procedimentos objetivos (art. 37, *caput*, da CF), nos mecanismos de controle (arts. 70, 71, 74, 127, da CF) e no respeito à liberdade associativa (art. 5º, XVII e XVIII, da CF); (ii) intervenções

diretas sem limites claros como destituições amplas de comandos ou ingerências internas *corporis* desacompanhadas de fundamento e devido processo podem vulnerar direitos e garantias, gerar instabilidade institucional e, em termos democráticos, deslocar o poder do povo (deliberação pública) para decisões centralizadas de baixa justificabilidade. É por isso que, mesmo validando o modelo, o STF exige que o Estado procedimentalize suas escolhas (qualificação, chamamento público, critérios objetivos) e contenha as medidas intrusivas ao estritamente necessário para recompor a juridicidade e o interesse público, sem usurpar a autonomia institucional das entidades parceiras (Brasil, 1988; Brasil, STF, 2025).

Resta demonstrada que a legitimidade do intervencionismo estatal em políticas sociais via regulação e fomento está hoje bem assentada na jurisprudência constitucional. Na ADI 1.923/DF, o STF reconheceu a constitucionalidade do modelo de Organizações Sociais, qualificou o contrato de gestão como convênio de cooperação e condicionou a dispensa de licitação (art. 24, XXIV, Lei 8.666/1993; art. 12, §3º, Lei 9.637/1998) ao cumprimento de procedimentos públicos, impessoais e objetivos, em estrita aderência aos princípios do art. 37, *caput*, da CF sem qualquer espaço para arbitrariedades (Brasil, STF, 2015; Brasil, 1993; Brasil, 1998)). Decisões subsequentes reiteram e densificam essas balizas: a ADI 7.629/MG afirmou que a descentralização de serviços sociais exige procedimentos públicos, objetivos e impessoais, com fiscalização por MP e TCs (Brasil, STF, 2025). Em paralelo, a ADI 907/RJ sinaliza o outro lado da moeda: nem toda intervenção é constitucionalmente adequada leis que oneram o setor privado sem finalidade legítima e sem proporcionalidade violam a livre iniciativa (art. 170, *caput*, da CF) e devem ser afastadas (Brasil, STF, 2017; Brasil, 1988).

O ponto crítico, que o próximo capítulo desenvolverá mais adequadamente, é como impedir que a intervenção legitimada no plano abstrato transborde para ingerências diretas desproporcionais (v.g., destituições integrais de comandos ou ingerências internas *corporis* não ancoradas em devido processo e finalidade pública), com custos constitucionais à autonomia associativa (art. 5º, XVII e XVIII, da CF) e à governança democrática das políticas sociais (Brasil, 1988). O STF tem advertido que intervenções dessa natureza exigem justificativa robusta, procedimentalização e limitação ao estritamente necessário para recompor a juridicidade, como se depreende da cautelar na ADI 7.580/DF (MC), em que a Corte conteve medidas judiciais que desorganizam governanças privadas com reflexos coletivos, privilegiando a segurança jurídica e o interesse social enquanto se examina o mérito (Brasil, STF, 2024).

À luz da teoria, Habermas (2012) oferece um critério de legibilidade: a “juridificação garantidora da liberdade” deve domesticar poder administrativo e forças de mercado sem

colonizar o mundo da vida, o que demanda procedimentos públicos, transparência, participação e controle. Em termos práticos, a função do STF como órgão estatal se apresenta como mais regulativa do que substitutiva: fixar balizas procedimentais (publicidade, impessoalidade, motivação, controle) e preservar os espaços deliberativos e de controle social previstos em lei (Lei 13.019/2014; arts. 70–74 e 127 da CF), evitando uma judicialização colonizadora que troque deliberação pública por microgestão judicial (Obara, 2023; Brasil, 2014; Brasil, 1988).

Dito de modo mais rigoroso: intervir é notoriamente legítimo, mas intervir sem limites claros sobretudo quando se trata de pessoas jurídicas de direito privado que executam funções públicas de interesse social ameaça exatamente os bens constitucionais que a intervenção pretende resguardar: autonomia cívica, pluralismo associativo e efetividade das políticas sociais. A própria Constituição protege a liberdade de associação e veda a interferência estatal no funcionamento interno das associações (art. 5º, XVII e XVIII), reservando a dissolução/suspensão compulsória a decisão judicial (art. 5º, XIX); logo, o Estado não pode transformar o fomento e a regulação em ingerência interna *corporis* que suplante a auto-organização da sociedade civil (Brasil, 1988).

Esse cuidado é tanto mais necessário porque a jurisprudência do STF reconhece que, nos serviços públicos sociais (saúde, educação, cultura, desporto, meio ambiente, C&T), a titularidade é compartilhada entre Estado e sociedade, com ampla atuação por direito próprio de particulares não se tratando de delegação típica do art. 175, mas de colaboração estruturada por regulação e fomento (Brasil, STF, 2015). Nessa moldura, o contrato de gestão opera como instrumento consensual: orienta a ação do particular por metas e resultados, mantendo balizas públicas sem desnaturar a natureza privada da entidade; é “versão branda de regulação”, temperada pelos princípios da consensualidade e da participação (Brasil, STF, 2015).

Por isso, a arquitetura infraconstitucional exige que as parceiras sejam, por definição, pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, com fins públicos tipificados (Lei 9.790/1999, arts. 1º e 3º), e submete a qualificação a requisitos objetivos e procedimento vinculado (ato não discricionário) com prestação de contas reforçada (v.g., art. 15-B da Lei 9.790) e chamamento público como regra de seleção (Lei 13.019/2014 e regulamentos). Esses mecanismos legitimam a intervenção indireta (fomento/regulação) e, ao mesmo tempo, contêm a tentação de uma intervenção direta que desfigure a autonomia organizacional (Brasil, 1999; 1970;2014).

No plano teórico, a relação entre sistemas (mercado e burocracia) e mundo da vida só se estabiliza democraticamente quando o Direito opera uma “juridificação garantidora da liberdade”: domestica poder e dinheiro sem colonizar as práticas comunicativas do cotidiano,

o que requer procedimentos públicos, impessoalidade, transparência e controle não substituição da vontade dos atores sociais por comando hierárquico (colonização) (Habermas, 2012; apud Bettine, 2021). A sociedade civil organizada, inclusive sob a forma de ONGs/OS/OSCIPs, surge como interface institucionalizada dos movimentos sociais, convertendo demandas difusas em agendas públicas sem reificar o mundo da vida (Bettine, 2021). Intervenções estatais diretas que tomem de assalto a autogovernança dessas organizações, para além do estritamente necessário e devidamente motivado, tendem a romper essa interface, empobrecendo a deliberação e fragilizando a legitimidade das políticas sociais.

Sob a mesma chave, Obara (2023) acentua que a jurisdição e, por extensão, as decisões estatais que incidem sobre o terceiro setor deve operar em chave dialógica, viva, progressiva, conectada à participação e à construção intersubjetiva de sentidos constitucionais, e não como imposição monológica. Isso autoriza o controle e a correção de rumos quando necessário, sem substituir a auto-organização social, o que reforça a prudência com medidas de intervenção direta como destituições em bloco ou ingerências internas *corporis* que deslocam o poder decisório da sociedade civil para o centro administrativo.

A colaboração público-privada nos serviços sociais pressupõe um Estado que regula e fomenta, não um Estado que sequestra a autonomia privada sob justificativas vagas. Quando a intervenção ultrapassa seus limites constitucionais e legais liberdade associativa (CF, art. 5º, XVII e XVIII), procedimentalidade e controle nas parcerias (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) Lei nº 13.019/2014 e Lei 9.790/1999) o resultado provável é a colonização do espaço cívico, com déficit de legitimidade e perdas de eficiência na própria política pública que se pretendia proteger (Brasil, 1988; Brasil, 1999).

A jurisprudência constitucional fixa as balizas dessa legitimidade: na ADI 1.923/DF, o STF: (i) reconhece a constitucionalidade do modelo de Organizações Sociais; (ii) qualifica o contrato de gestão como convênio (negócio associativo) fora do art. 37, XXI, sem abrir espaço à arbitrariedade; e (iii) trata a qualificação como credenciamento, sem licitação por sua natureza e pela necessidade de critérios públicos e impessoais em todas as fases (Brasil, STF, 2015).

A administração setorial reforça esse desenho: a Portaria do Ministério da Justiça (MJ) nº 362/2016 sistematiza credenciamento, manutenção e perda da qualificação como OSCIP, detalhando procedimentos, documentos, hipóteses de cancelamento e instauração de processos administrativos com ampla defesa e contraditório, ou seja, controles objetivos sem intervenção arbitrária (Brasil, 2016).

A intervenção direta excessiva é contraproducente: a passagem para o Estado Social implica “juridificação garantidora da liberdade”, que domestica poder administrativo e mercado

sem colonizar o mundo da vida; isso requer procedimentos públicos, impessoalidade, transparência e participação, preservando a atuação da sociedade civil como interface institucional entre sistemas e mundo da vida (Habermas, 2012; Bettine, 2021).

Além disso, a própria concepção de “terceiro setor” aqui trabalhada institucionalização de movimentos sociais como organizações reflete, na leitura habermasiana, o esforço de canalizar a vontade social para dentro de estruturas jurídicas capazes de mediar sistema e mundo da vida, de sorte que intervenções diretas desmedidas esgarçam essa interface e empobrecem a deliberação pública (Bettine, 2021).

Em chave hermenêutica, Obara (2023) adverte contra uma racionalidade instrumental e monológica que converte o direito em mero *instrumentum regni*; propõe, em vez disso, uma jurisdição progressiva e dialógica, aberta à participação e à construção intersubjetiva de sentidos constitucionais. Traduzido para o tema das parcerias: controle, sim; substituição de governança, não sob pena de solipsismo decisório e deslegitimação do espaço cívico.

A reflexão que se impõe, como premissa metodológica para o capítulo seguinte, é a de que intervir é legítimo, mas intervir sem limites claros sobretudo quando se trata de pessoas jurídicas de direito privado do terceiro setor, que institucionalizam a vontade social para enfrentar complexidades muitas vezes fora do alcance imediato do aparato estatal ameaça precisamente os bens constitucionais que a intervenção deveria proteger: autonomia cívica, pluralismo associativo e efetividade das políticas sociais. A Constituição garante a liberdade de associação e veda a interferência estatal no funcionamento interno das associações, reservando a dissolução/suspensão compulsória à decisão judicial (Brasil, 1988).

A visão normativo-procedimental, o ordenamento positivou “travas” de proporcionalidade e motivação para evitar que a tutela pública se converta em ingerência interna corporis: o MROSC impõe chamamento público e critérios objetivos de seleção (arts. 26–27), reforçando publicidade, impessoalidade e controle; a Lei nº 9.790/1999 condiciona a qualificação a requisitos objetivos e declara o ato vinculado; e o Decreto nº 3.100/1999 exige devido processo (contraditório e ampla defesa) para perda da qualificação tudo isso para legitimar a intervenção indireta (regulação e fomento), sem usurpar a autogovernança das entidades (Brasil, 2014; Brasil, 1999a; Brasil, 1999b).

Esse cuidado se agrava porque o terceiro setor é aqui compreendido, na perspectiva habermasiana, como institucionalização de movimentos sociais em estruturas jurídicas (ONGs/OS/OSCIPs) que fazem a ponte entre sistema e mundo da vida; tomar de assalto a sua governança desfigura essa interface e empobrece a deliberação pública. A resposta teórica é a “juridificação garantidora da liberdade”: domesticar poder administrativo e forças de mercado

por procedimentos públicos, impessoais, transparentes e participativos, e não por comando hierárquico que colonize práticas comunicativas (Habermas, 2012). Assim, proporcionalidade, legalidade e motivação qualificada deixam de ser meros slogans e se tornam condições de legitimidade de qualquer medida incisiva.

Porque as entidades do terceiro setor canalizam juridicamente a vontade social para a promoção de justiça social, qualquer intervenção estatal direta sobre sua organização precisa ser exceção, estritamente necessária, adequadamente motivada e procedimentalizada sob pena de desfigurar a autonomia associativa e pode fragilizar a própria governança democrática das políticas sociais.

### **3.3 Fomento público aos serviços sociais por meio do terceiro setor: estratégia de efetividade na promoção da justiça social**

O texto constitucional brasileiro organiza um Estado Democrático de Direito orientado por fins explícitos de justiça social (arts. 1º, 3º, 6º e 193, da CF), condicionando a atuação estatal direta e indireta aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*, da CF), ao regime jurídico de controle (arts. 70 a 75, da CF) e a meios de ação normativo-regulatória e de fomento (arts. 174 e 175, da CF). No campo social, a própria Constituição abre espaços institucionais para a coparticipação da sociedade civil, como no SUS (art. 198, III, da CF) e na saúde com participação privada complementar (art. 199, da CF), conformando um desenho que legitima o fomento público como instrumento para ampliar capacidade de resposta às necessidades coletivas (Brasil, 1988).

Dentro dessa perspectiva, o fomento público aos serviços sociais prestados pelo terceiro setor surge como uma alternativa constitucionalmente legítima e politicamente necessária para a realização de tais direitos em contextos de escassez de recursos e complexidade das demandas sociais.

Essa modalidade estatal é menos um “tipo” fechado de Estado e mais um arranjo institucional que transforma poder comunicativo (gerado na esfera pública) em poder administrativo por meio do direito (Habermas, 1997). A democracia é, assim, de forma processual e deliberativa: direitos e políticas só se legitimam quando passam por filtros públicos de argumentação e podem ser reconstruídos em contextos sociais mutáveis (Habermas, 2012). Essa “juridificação garantidora da liberdade” tem função doméstica do poder administrativo e das forças de mercado, mantendo aberta a interface entre sistemas (economia/Estado) e mundo

da vida por meio de instituições e práticas que resguardem publicidade, participação e controle (Habermas, 2012).

Ainda sobre a visão territorial brasileira, a CF se autodefine como Estado Democrático de Direito (art. 1º), conjugando soberania popular, cidadania, dignidade da pessoa humana e pluralismo político como fundamentos do regime. Isso imprime ao modelo de Estado brasileiro uma teleologia social explícita justiça social e inclusão e pressupõe a integração entre esfera pública, sociedade civil e Estado via garantias jurídicas e mecanismos de controle (Brasil, 1988).

Nessa moldura, a esfera pública e a sociedade civil têm função estruturante: produzem comunicação politicamente relevante, cuja tradução jurídica confere legitimidade e estabilidade às decisões coletivas. A racionalidade comunicativa deve substituir a racionalidade instrumental nas relações entre Estado e sociedade. Esse princípio orienta a compreensão do fomento não como simples transferência de encargos estatais, mas como expressão de um novo pacto político e jurídico que envolve o compartilhamento de responsabilidades, a inclusão de novos atores e a deliberação coletiva sobre as prioridades sociais (Habermas, 2003).

A Corte Constitucional tem sido decisiva para dar forma, limites e garantias a esse arranjo. Na ADI 1.923/DF (Lei 9.637/1998 Organizações Sociais), o STF assentou a constitucionalidade condicionada do modelo, reconduzindo a parceria a um procedimento público, objetivo e impessoal em todas as fases: qualificação, contrato de gestão, dispensa do art. 24, XXIV, da Lei de Licitações (à época), e contratações com recursos públicos pelas OS (com vedação a práticas clientelistas e exigência de controle pelo Ministério Público e Tribunais de Contas). Parceria não é liberalidade: é ato vinculado a critérios objetivos e a controles, preservando a função regulatória do Estado e a transparência das escolhas públicas (Brasil, STF, 2015; Brasil, 1998).

Na ADI 7.629/MG (Lei mineira 23.081/2018, descentralização para o terceiro setor), o STF julgou parcialmente procedente para reafirmar que descentralizar não é privatizar: o programa deve observar procedimento público, objetivo e impessoal, com fiscalização do MP e dos Tribunais de Contas, e aderência a arts. 37, 175 e 198, III, da CF. O Tribunal manteve o espaço colaborativo, mas amarrou a execução a regras de publicidade, seleção e controle, com foco no resultado social e na moralidade administrativa (Brasil, STF, 2025).

Por outro lado, a ADI 907/RJ (lei de “empacotadores” em supermercados) serve de contraexemplo pedagógico: o STF reputou inconstitucional a intervenção normativa por violação à livre iniciativa (art. 170, *caput*), sublinhando que nem toda intervenção estatal atende a fins constitucionais e que medidas devem ser finalísticas e proporcionais. O recado

institucional vale para parcerias e para regulações setoriais: intervenções sem correlação adequada com bens constitucionais são inválidas.

Por fim, o exame cautelar na ADI 7.580/DF (contexto de intervenção em entidade privada de grande projeção) expõe o outro polo de risco: o de ingerências estatais graves na autonomia de pessoas jurídicas de direito privado, mesmo quando atuem em esferas de interesse público. A decisão acena prudência com medidas extremas que substituam governanças privadas sem lastro normativo claro, devido a potenciais colisões com liberdades associativas e devido processo legal (Brasil, STF, 2024).

A Lei nº 13.019/2014, que institui o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), positivou o chamamento público, as exigências de planejamento, metas, indicadores, prestação de contas e controle social atributos indispensáveis para que o fomento funcione como cooperação regulada, e não como terceirização opaca. Para as OSCIPs, a Lei 9.790/1999 e o Decreto 3.100/1999 condicionam a qualificação a requisitos objetivos e impõem deveres de transparência, prestação de contas e controle, reforçando que qualificar é ato vinculado, e não discricionário puro. Essa arquitetura procedimental é precisamente o que o STF exige quando analisa o modelo colaborativo (Brasil, STF, 2015; Brasil, STF, 2025).

Guimarães e Cruz (2015) observam que o fomento público, ao reconhecer e incentivar a iniciativa da sociedade civil organizada, revela-se como estratégia de democratização das políticas públicas. Nesse contexto, o terceiro setor não é um mero prestador de serviços, mas um protagonista na formação de uma esfera pública ampliada, capaz de tensionar, fiscalizar e complementar a atuação estatal.

Nessa linha, Lélis (2014) destaca que a estrutura jurídica do fomento deve ser moldada por regras claras e procedimentos impessoais que evitem a captura do interesse público por projetos particulares. O controle social, a prestação de contas e os mecanismos de transparência são instrumentos fundamentais para legitimar essa relação de parceria.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 1923/DF, validou o modelo de colaboração com organizações sociais, reconhecendo que tais entidades não exercem poder público, mas atuam em nome de interesse público, sob a vigilância dos princípios constitucionais (STF, 2015). Tal decisão confere suporte jurisprudencial para a compreensão do fomento como uma política de fortalecimento da capacidade institucional da sociedade civil.

Obara (2022) reforça essa leitura ao propor uma jurisdição dialógica e progressiva, antípoda do decisionismo monológico: o direito deve ser vivificado por procedimentos que incorporem expectativas sociais, evitando tanto a colonização instrumental como o esvaziamento democrático. Para tanto, a atuação institucional (inclusive de controle) precisa

aumentar a participação qualificada e zelar por respostas juridicamente sólidas, sensíveis ao contexto e orientadas a bens constitucionais.

A justiça social é o horizonte normativo que anima o Estado Social democrático (arts. 3º e 193, CF/88). Na teoria do agir comunicativo, ela emerge como resultado institucional de processos inclusivos de deliberação pública que transformam poder comunicativo em poder administrativo, via direito (Habermas, 1997). Isso supõe racionalidade comunicativa, participação e *accountability* nas parcerias com o terceiro setor condições sob as quais o fomento deixa de ser transferência de encargos para se tornar pacto cooperativo por resultados socialmente valiosos.

A justiça social é o horizonte normativo do Estado Social, mas essa expressão tornou-se polissêmica e, por vezes, banalizada em discursos de ocasião. Bobbio (1998) nos lembra que a linguagem política é notoriamente ambígua e que nenhum termo é ideologicamente neutro conceitos “fortes” podem ser cooptados retoricamente se não forem amarrados a procedimentos verificáveis. Isso recomenda cautela semântica e institucionalidade robusta para que “justiça social” mantenha conteúdo operacional (metas, indicadores, evidências).

A literatura sobre governação em rede mostra o terceiro setor deixando de ser mero prestador para atuar também na organização e cogestão dos serviços, em arranjos que multiplicam os atores e escalas de decisão, com o Estado exercendo, além de parceiro, a função de metagovernador, organizador das condições de governança. Isso alinha participação social e efetividade (resultados), que é a única forma não banal de falar em justiça social (Ferreira, 2012).

Uma questão teórica e prática central consiste em distinguir “justiça social” como rótulo e “justiça social” como desempenho. A diretriz que se extrai do conjunto normativo-jurisprudencial e da literatura é a seguinte: o fomento somente promove justiça social quando há procedimento público de seleção, por chamamento ou credenciamento; quando metas e indicadores permitem avaliar resultados em termos de equidade, acesso e qualidade; quando os controles externo exercidos pelo MP e pelos TCs e social são efetivos; e quando os custos constitucionais, notadamente aqueles incidentes sobre a autonomia associativa e o pluralismo, são minimizados mediante proporcionalidade e motivação. É precisamente nessa chave procedimental que a ADI n. 1.923/DF e a ADI n. 7.629/MG situam o modelo brasileiro (BRASIL, STF, 2015; BRASIL, STF, 2025).

Por simetria, a crítica que deve abrir caminho para a continuidade da reflexão: (a) intervenções normativas sem nexos teleológico como censuradas na ADI 907/RJ pode não promover justiça social; (b) ingerências estatais desproporcionais na governança privada de

entidades sem fins lucrativos, mesmo atuando em relevo público, podem colidir com autonomia associativa e legitimidade social que justamente fundamentam sua atuação (Brasil, STF, 2017).

Dito isso, é preciso cautela crítica: “justiça social” se tornou expressão altamente polissêmica, sujeita à retórica vazia. Conforme advertiu Bobbio (1998), a linguagem político-jurídica opera com conceitos “fortes”, porém ambíguos, facilmente capturados por discursos de ocasião motivo pelo qual a institucionalidade democrática deve amarrar o uso desses termos a procedimentos, evidências e controles, sob pena de banalização (perda de conteúdo operacional). Na prática, isso significa que o fomento só promove justiça social se comprovadamente ampliar acesso, qualidade e equidade, e se o controle social puder aferir resultados (não apenas insumos).

O chamado modelo gerencial participativo não se limita a uma agenda de eficiência; ele se acomoda no desenho constitucional de 1988, que combina direção político-democrática, princípios de administração pública e um sistema de controle distribuído, abrindo espaços institucionais de coparticipação da sociedade civil nas políticas sociais (CF, arts. 1º, 3º, 6º, 37, 70–75, 198, III, e 199). Nesse marco, o Estado pode regular e fomentar para ampliar a capacidade de resposta sem substituir a esfera associativa, alinhando gestão por resultados, transparência e participação (Brasil, 1988).

É nesse ambiente constitucional que o terceiro setor ganha centralidade como parceiro: o MROSC (Lei 13.019/2014) positivou instrumentos próprios termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação que não se confundem com contrato administrativo ou convênio, por configurarem relação de parceria, e não subordinação. A lei organizou o ciclo de cooperação (chamamento público, plano de trabalho, metas, indicadores, prestação de contas) e reforçou a transparência ativa, convertendo o fomento em cooperação regulada e auditável (Brasil, 2014). Esse arranjo dialoga com a agenda gerencial inaugurada nas reformas dos anos 1990 concentrar o Estado em funções estratégicas e compartilhar execução com o setor público não estatal, mas sob condições públicas de seleção, controle e justificabilidade (Bresser-Pereira, 1996).

A qualidade democrática desse modelo depende de procedimentos que conectem sistema e mundo da vida: publicidade, participação, motivação e possibilidade de controle social. A distinção entre integração sistêmica (dinheiro e poder) e integração social (entendimento) alerta para o risco de colonização quando o Estado transpõe, sem mediação deliberativa, rituais burocráticos para dentro das OSCs, esvaziando sua autonomia e suas vantagens comparativas. A resposta é a “juridificação garantidora da liberdade”: transformar poder comunicativo em decisão válida por meio de regras públicas de seleção, transparência e

avaliação, desenhando as parcerias como “espaços comunicativos institucionalizados” não como meros atos de comando (Habermas, 1997; 2012).

O STF, no *leading case* das Organizações Sociais, a Corte afirmou a natureza privada das OS e condicionou a dispensa de licitação a procedimentos públicos, impessoais e objetivos, reforçando que o contrato de gestão atua como convênio de cooperação e que o núcleo do art. 37 incide nas fases de qualificação, celebração e execução (Brasil, STF, 2015). Na ADI 7.629/MG, o Tribunal reiterou que descentralizar não é privatizar e atrelou programas de colaboração a procedimento público, objetivo e impessoal, com fiscalização por MP e Tribunais de Contas, em aderência aos arts. 37, 175 e 198, III, da CF (Brasil, STF, 2025).

Em chave pedagógica negativa, a ADI 907/RJ lembrou que nem toda intervenção é constitucionalmente adequada: medidas que oneram agentes privados sem finalidade legítima e proporcionalidade violam a livre iniciativa (art. 170, *caput*, da CF) (Brasil, STF, 2017). A mesma jurisprudência adverte contra ingerências diretas desmedidas na governança de entidades privadas, exigindo justificativa robusta, devido processo e limitação ao estritamente necessário quando se cogita substituir instâncias internas (Brasil, STF, 2024).

O elo entre constituição, teoria e gestão aparenta se fechar assim: o art. 37 e o regime de controle (arts. 70–75) fornecem as condições públicas; o MROSC traduz isso em procedimentos auditáveis de seleção, execução e avaliação; e a moldura habermasiana explica por que procedimentalizar não é capricho tecnocrático, mas garantia de liberdade contra a colonização burocrática/mercantil, preservando a autonomia organizativa do terceiro setor para inovar, ao mesmo tempo em que maximiza *accountability* e resultados sociais (Brasil, 1988; Brasil, 2014; Habermas, 2012).

Bresser-Pereira (1996) defende que o Estado deve concentrar-se em suas funções estratégicas, enquanto a execução das atividades operacionais pode ser compartilhada com o setor público não estatal. Essa proposta foi incorporada parcialmente pelo ordenamento jurídico através da Lei nº 9.790/1999 (OSCIPs) e da Lei nº 13.019/2014 (MROSC), instituindo um modelo de governança por parcerias (Brasil, 1999a; Brasil, 2014).

Habermas (2013), por outro lado, adverte que a racionalização burocrática e mercadológica pode colonizar o mundo da vida e comprometer a comunicação intersubjetiva necessária à formação da vontade política. Assim, a promoção da justiça social exige que a gestão pública seja orientada por princípios democráticos e deliberativos, com participação efetiva da sociedade civil na tomada de decisões.

No contexto da gestão participativa, as organizações da sociedade civil tornam-se espaços de construção da cidadania ativa. Como destaca Stichweh (2000), a globalização dos

sistemas funcionais e a segmentação das funções sociais exigem formas mais flexíveis e integradas de coordenação entre Estado e sociedade. O terceiro setor, nesse contexto, atua como elo de mediação entre os indivíduos e os sistemas, promovendo inclusão e participação.

A gestão por resultados, prevista na legislação de parcerias, deve estar alinhada a objetivos de equidade, universalização e controle social. O Marco Regulatório das OSCs prevê a utilização de indicadores de desempenho, metas qualitativas e instrumentos de monitoramento que possibilitem a aferição do impacto social das parcerias (Brasil, 2014).

A justiça social, nesse modelo, é compreendida como resultado da interação entre diferentes esferas da sociedade, e não como concessão unilateral do Estado. A democracia moderna não se realiza apenas por meio da representação política formal, mas pela participação ativa da cidadania nos processos decisórios. As parcerias público-privadas com organizações sociais, são instrumentos de densificação da democracia (Bobbio, 1997).

O modelo gerencial participativo só se legitima se vinculado a práticas de *accountability* horizontal e vertical, transparência nas decisões, controle social e previsibilidade institucional. A atuação do Ministério Público, dos Tribunais de Contas e dos conselhos de políticas públicas é importante para assegurar que o fomento e as parcerias não se tornem instrumentos de privatização encoberta dos serviços sociais.

Considera-se, que o fortalecimento do terceiro setor por meio do fomento estatal e da gestão participativa representa uma condição fundamental para o desenvolvimento de um novo paradigma de justiça social, baseado na corresponsabilidade, na autonomia cidadã e na efetivação plural dos direitos fundamentais.

No plano federativo, a ADI 7.629/MG balizou limites externos do intervencionismo: a ADI 907/RJ lembra que intervenção normativa sem finalidade constitucional e proporcionalidade viola a livre iniciativa; por outro lado, decisões cautelares em casos de intervenção direta em entidades privadas chamam atenção para o risco de ingerências desmedidas sobre a autonomia associativa, ainda que sob o pretexto de tutela do interesse público. Ou seja, nem omissão regulatória, nem decisionismo intrusivo (Brasil, STF, 2025; Brasil, STF, 2017).

Do lado infraconstitucional, o MROSC (Lei 13.019/2014) e o regime OSCIP (Lei 9.790/1999; Dec. 3.100/1999) transformam em norma os pilares jurisprudenciais: chamamento público, planejamento por metas e indicadores, monitoramento e prestação de contas verdadeiras “travas de colonização” que convertem o fomento em cooperação regulada e auditável (Brasil, 2014, Brasil, 1999a, Brasil, 1999b).

Dito isso, a justiça social deixa de ser palavra-de-ordem e ganha conteúdo operacional. Seguindo Habermas (2013), ela resulta de processos deliberativos inclusivos que sustentam direitos e políticas por procedimentos de validação pública; seguindo Bobbio (1997), é preciso desconfiar da linguagem política quando esvaziada termos “fortes” são ambíguos e suscetíveis de captura, razão pela qual se impõe atrelar “justiça social” a evidências verificáveis de acesso, qualidade e equidade.

Por fim, a reflexão sobre a legitimidade do intervencionismo está bem assentada, mas seu êxito constitucional aparenta depender de não transbordar para ingerências diretas desproporcionais (que corroem pluralismo e autonomia associativa) nem de se reduzir a retórica gerencial. O desafio teórico e prático é manter o equilíbrio habermasiano entre integração sistêmica e integração social, convertendo o fomento em política pública com resultados e o controle em garantia de liberdade, sob a guarda do texto constitucional e a interpretação da corte constitucional brasileira.

#### **4 CONTROLE ESTATAL SOBRE O TERCEIRO SETOR NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E LIMITES**

Este capítulo dispõe-se a examinar os fundamentos constitucionais e os limites do controle estatal sobre o terceiro setor no Estado Democrático de Direito. Em 4.1, busca refletir sobre a incidência dos princípios do art. 37 da CF/88 nas OSCs, o que incide (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência) e como incide: transparência, seleção impessoal, motivação dos atos e preservação da natureza privada e da autonomia gerencial. Sistematiza parâmetros do STF para evitar “publicização por osmose” (regulamentos próprios, pessoal celetista, dispensa de concurso e de licitação entre privados), mantendo controles externo, interno e social. Em 4.2, delimita o controle regulatório: distingue controle finalístico/por resultados de ingerências nas rotinas; define intensidade proporcional a risco e volume de recursos; explicita papéis de TCs, MP e administração; e indica formatos de prestação de contas (planejamento, monitoramento, avaliação) compatíveis com a natureza associativa. Conclui objetivando promover uma reflexão, baseada em critérios jurídico-operacionais, sobre a delimitação da intervenção estatal para resguardar legitimidade democrática, integridade institucional, soberania popular e confiança pública.

##### **4.1 Princípios constitucionais da Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil: incidência essencial, limites de intervenção estatal e parâmetros do STF**

As organizações do terceiro setor associações e fundações privadas sem fins lucrativos ocupam um espaço híbrido no arranjo institucional brasileiro: são pessoas jurídicas de direito privado (Brasil, 2002) que executam atividades de interesse público, em cooperação com o Estado, sobretudo nos campos da saúde (arts. 196 e 199, § 1º, da CF), educação (art. 213, da CF), assistência social (art. 204, da CF), cultura, desporto e lazer, ciência e tecnologia e meio ambiente (arts. 215, 217, 218 e 225, da CF) (Brasil, 1988). O art. 37, *caput*, da CF fixa os princípios que vinculam a Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Já os arts. 70 a 75 e 127, da CF delineiam os sistemas de controle (externo, interno) e a missão do Ministério Público.

Além das previsões acima apontadas, a CF estabelece um modelo de colaboração entre o Estado e a sociedade civil. O artigo 5º, inciso XVIII assegura a liberdade de associação para fins lícitos, vedando a interferência estatal. Já o artigo 199, §1º, da CF, reconhece a participação complementar da iniciativa privada na assistência à saúde. De forma mais ampla, a Carta Magna reconhece a titularidade compartilhada de áreas sociais estratégicas como cultura, desporto, ciência e meio ambiente entre o Estado e a sociedade (Brasil, 1988).

A participação do terceiro setor nos serviços sociais universais materializa a abertura da esfera pública à sociedade civil organizada, como propõe Habermas (1997): políticas e prestações tornam-se mais legítimas quando resultam de processos comunicativos que integram consensualidade e participação. A CF marcada por um *ethos* de direitos fundamentais e de gestão democrática fornece a moldura para tais arranjos cooperativos, aos quais se aplicam controles públicos proporcionais à densidade de recursos estatais mobilizados (Brasil, 1988).

O citado autor contribui ainda para a compreensão desse espaço híbrido. Habermas (1997), em sua teoria da esfera pública, afirma que há uma crescente interpenetração entre o público e o privado, especialmente nas sociedades modernas, em que os movimentos sociais e organizações civis assumem uma função de mediação entre o Estado e os cidadãos. Essas organizações representam uma tentativa de revitalizar a esfera pública, muitas vezes colonizada por interesses mercantis, conforme sua crítica ao neoliberalismo e à tecnocratização do Estado.

Habermas (1997) apresenta uma crítica à erosão democrática promovida pelo neoliberalismo, defendendo a relevância das instituições da sociedade civil como espaços de democracia radical e deliberativa, dentro de um projeto reflexivo de Estado social. Em harmonia com esse entendimento, Silva (2000) enfatiza que a Constituição de 1988 consagrou um modelo de intervenção estatal fundado na promoção da justiça social e na valorização da

cidadania, o que pressupõe a atuação de entes não estatais, como as organizações do terceiro setor, em parceria com o poder público.

A estrutura mista conformada por entidades do terceiro setor tais como associações e fundações privadas sem fins lucrativos situa-se em um espaço institucional que não se confunde integralmente com a esfera pública nem se esgota na esfera privada. Essas organizações operam sob regime jurídico predominantemente de direito privado, porém submetido a relevantes condicionamentos de direito público, especialmente quando executam atividades de interesse coletivo, recebem recursos orçamentários ou celebram instrumentos de parceria com o Estado.

Preservada a autonomia privada, incumbem-se do desempenho de funções típicas estatais voltadas à efetivação de direitos sociais e à promoção da cidadania. Em razão disso, acabam por se sujeitarem a deveres reforçados de controle público, bem como à observância de princípios em primeiro plano atinentes a atuação da máquina pública, notadamente na gestão de recursos e na execução de suas atividades finalísticas e instituidoras. Embora mantenham natureza jurídica privada, a materialidade das tarefas que desempenham confere-lhes feições eminentemente públicas, onde essa atuação intersetorial seria utilizada para justificar a incidência de mecanismos de supervisão privativos ao setor público, pelos entes públicos e órgãos de controle.

Trata-se, pois, de arranjo institucional híbrido, que combina a flexibilidade gerencial do direito privado com garantias de *accountability* próprias do setor público, viabilizando a cooperação Estado–sociedade na implementação de objetivos constitucionais.

Embora necessária, a transposição acrítica de regras e rotinas de controle típicas do direito público às entidades do terceiro setor tende a esvaziar a própria razão de ser desse arranjo híbrido. Ao submeter, por exemplo, associações e fundações privadas sem fins lucrativos a um isomorfismo burocrático impondo-lhes procedimentos, formalismos e ritos pensados para a Administração direta perde-se justamente a vantagem comparativa que as legitima: capilaridade social, agilidade decisória, capacidade de experimentar soluções inovadoras e de adaptar-se às complexidades territoriais. Em outras palavras, busca-se curar, com mais burocratização, a inefetividade que o Estado não raro revela na implementação de direitos sociais, reproduzindo-a no parceiro privado.

O resultado é um efeito arrefecedor (*chilling effect*) sobre a cooperação cívica e o financiamento filantrópico: elevam-se custos de transação, reduz-se a flexibilidade gerencial e desloca-se o foco do controle finalístico e proporcional centrado em resultados e impacto para um controle procedimental e excessivo de meios. O hibridismo institucional pressupõe assimetria regulatória calibrada, não “publicização” integral. Preservar a autonomia associativa

(com transparência e prestação de contas robustas, porém adequadas ao risco e ao volume de recursos) é condição para que o terceiro setor entregue aquilo que o Estado, por sua própria burocratização, muitas vezes não alcança: efetividade, inovação e responsividade social.

Trata-se de uma contradição relevante, pois a própria jurisprudência do STF dá suporte à tese de que os arranjos do terceiro setor foram desenhados para imprimir uma gestão mais moderna, orientada a resultados e menos burocrática (Brasil, STF, 2015). Segundo Coube (2024), no Sistema Único de Saúde brasileiro, o modelo de Organizações Sociais (OS) transfere a gestão a entidades privadas sem fins lucrativos e atrela pagamentos a metas de desempenho, com evidências de ganhos de eficiência sem sacrificar acesso e qualidade. No plano jurídico-institucional, o STF, na ADI 1.923, assentou a natureza convencional dos contratos de gestão e a dispensa de licitação, exigindo, porém, procedimento público e impessoal e permitindo regulamento próprio para contratações solução que desburocratiza a operação sem afastar os princípios da publicidade, impessoalidade e eficiência (Brasil, STF, 2015).

A consensualidade e a participação são métodos de coordenação entre Estado e Organizações da Sociedade Civil (OSCs). Em vez de mecanismos puramente hierárquicos, vigoram instrumentos de fomento e cooperação p. ex., o contrato de gestão (Lei 9.637/1998), os termos de colaboração e fomento (Lei 13.019/2014) e o termo de parceria (Lei 9.790/1999). No já citado *leading case* ADI 1.923/DF, o STF reconheceu que o marco das Organizações Sociais (OS) promove “princípios da consensualidade e da participação” no domínio dos serviços sociais e que se trata de atividade de fomento público, com indução por incentivos e metas (Brasil, STF, 2015).

No plano infraconstitucional, o MROSC (Lei 13.019/2014) alinhou o ciclo de cooperação: chamamento público, plano de trabalho, metas e indicadores, prestação de contas por resultados e transparência ativa. Tais instrumentos concretizam o que a doutrina denomina controle por resultados, coerente com o redesenho contemporâneo do Estado gerencial.

A incorporação, pelo ordenamento brasileiro, da terminologia “Organizações da Sociedade Civil” (OSC) não foi mero ajuste lexical: constituiu opção técnico-jurídica para substituir o uso coloquial e impreciso de “Organização Não Governamental” (ONG), expressão negativa, sem tipificação legal própria, que pouco informava sobre a natureza jurídica e as formas de atuação dessas entidades. Publicação oficial da Secretaria Geral da Presidência da República explicita essa razão de política normativa: a adoção do termo “OSC” reforça o caráter afirmativo, autônomo e de interesse público da sociedade civil organizada e “evita [...] uma abordagem de negação sugerida pela expressão ‘ONG’”, insuficiente para o contexto atual (Brasil, PR, 2015).

Esse redesenho conceitual foi materializado na Lei nº 13.019/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as OSCs e define, em termos positivos, quem são consideradas organizações da sociedade civil (associações e fundações privadas sem fins lucrativos; certas cooperativas de cunho social; e organizações religiosas quando executem atividades de interesse público), conferindo padronização terminológica e segurança jurídica às relações de fomento, colaboração e cooperação. A regulamentação federal pelo Decreto nº 8.726/2016 consolidou procedimentos e reforçou a adoção dessa categoria jurídica nas práticas administrativas.

De forma crítica, a mudança de “ONG” para “OSC” opera como vetor de racionalidade jurídica e de clareza institucional: além de nomear adequadamente o sujeito das parcerias, ancora-o em princípios constitucionais (liberdade de associação, participação social e transparência) e em instrumentos próprios, reduzindo ambiguidades e expectativas difusas geradas por uma etiqueta socialmente difundida, porém juridicamente amorfa. Documentos oficiais recentes do Governo Federal como o Manual MROSC (2025) vêm reiterando esse enquadramento técnico e o equilíbrio entre diretrizes públicas e autonomia de gestão das OSCs, precisamente para dar efetividade às políticas públicas sem descaracterizar a natureza privada e não lucrativa desse universo institucional (Brasil, PR, 2025).

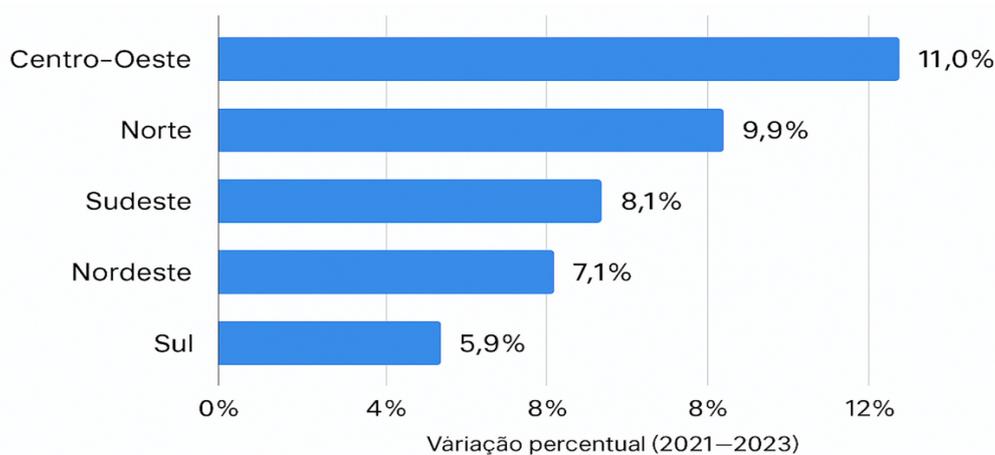
A reflexão acerca dos limites de imposição de controles e regramentos públicos às entidades do terceiro setor ainda quando se invoque o campo principiológico que rege a Administração Pública (art. 37, caput, da CF) demanda análise teórica e jurisprudencial sofisticada. De um lado, é inafastável que, sempre que houver manejo de recursos públicos ou execução de políticas de interesse coletivo, incidem deveres reforçados de transparência, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, destacando que nem sempre tais situações farão parte da atividade do terceiro setor. De outro, a submissão indiscriminada dessas entidades ao regime jurídico-administrativo típico pode desnaturar sua autonomia privada e a flexibilidade organizacional que justificam sua atuação em arranjos cooperativos, gerando “publicização por osmose” e replicando a inefetividade que se pretende mitigar.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem demarcado essa fronteira. Na ADI 1.923/DF, ao examinar o marco das organizações sociais, o Tribunal qualificou tais parcerias como atividade de fomento e não como delegação de serviço público stricto sensu, reconhecendo a constitucionalidade de soluções desburocratizantes (como a dispensa de licitação para o contrato de gestão), mas exigindo que a qualificação e a celebração sejam submetidas a critérios objetivos e a procedimentos impessoais, com observância dos princípios do art. 37 da CF. Ao mesmo tempo, o STF assentou que essas entidades não se confundem com

a Administração direta: podem adotar regulamento próprio de contratações e não se submetem ao concurso público para a contratação de pessoal, sem prejuízo de controles externos (Tribunais de Contas e Ministério Público) proporcionais ao risco, ao volume de recursos e aos resultados pactuados. Essa moldura talvez seja o posicionamento que mais próximo pode demonstrar um equilíbrio: nem equiparação integral ao regime público, nem autonomia imune à *accountability* (Brasil, STF, 2015).

O crescimento recente do número de Organizações da Sociedade Civil (OSCs) em todas as regiões do país Centro-Oeste (+11%), Norte (+9,9%), Sudeste (+8,1%), Nordeste (+7,1%) e Sul (+5,9%), entre 2021 e 2023 reforça a relevância de preservar a autonomia de atuação do terceiro setor (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA [IPEA], 2024). Os números apresentados acima, a partir do levantamento de dados apresentados pelo IPEA, permitem, ainda, dividir o crescimento das OSCs por região geográfica, conforme a seguir representado (IPEA, 2024)

**Figura 1** – Variação do percentual do número de OSCs por região (2021-2023)



**Fonte:** INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Atualização da base de dados: resultados por região Mapa das Organizações da Sociedade Civil (Mapa das OSCs), 2024. Acesso em: 22 ago. 2025

A expansão territorial e orgânica dessas entidades sinaliza sua capacidade de responder, com flexibilidade gerencial e proximidade comunitária, às complexidades sociais que muitas vezes a burocratização estatal não consegue endereçar com a mesma agilidade. Políticas de controle e prestação de contas são indispensáveis; contudo, quando transplantadas de modo isomórfico do regime administrativo puro, tendem a neutralizar as vantagens comparativas do arranjo híbrido (agilidade, inovação, capilaridade), minando exatamente a efetividade que justificou a institucionalização das parcerias com OSCs.

Por isso, a calibragem regulatória deve privilegiar controles proporcionais e finalísticos (voltados a resultados e impacto), evitando a “publicização por osmose” que converte autonomia em formalismo e desincentiva a cooperação cívica. Esses dados empíricos recentes do Ipea sustentam, uma agenda de *accountability* inteligente: preservar a natureza privada e não lucrativa das OSCs, sem abdicar da transparência e da integridade na gestão de recursos públicos.

Além disso, a capilaridade e o crescimento do terceiro setor no Brasil reforçam a necessidade reflexão sobre os limites da regulação estatal, para que se preserve sua autonomia e capacidade de resposta. Em fevereiro de 2025, o país contabilizava 917.727 OSCs (densidade de 4,5 por mil habitantes), distribuídas por região da seguinte forma: Sudeste 381.423, Sul 165.076, Nordeste 224.253, Centro-Oeste 78.723 e Norte 68.252 (IPEA, 2025a). Em paralelo, as transferências voluntárias federais para OSCs oscilaram e atingiram pico recente em 2024 (R\$ 19.404,8 mi), após R\$ 14.086,8 mi (2021), R\$ 9.235,6 mi (2022) e R\$ 9.659,5 mi (2023), evidenciando o peso orçamentário crescente dessas parcerias (IPEA, 2025b).

O alcance também se ampliou: 5.224 OSCs receberam recursos federais em 2023, com integração dos dados ao TransfereGov (atualização semanal de microdados) e ao Siga Brasil (série 2001–2023), o que melhora transparência e *accountability* (IPEA, 2025c). Em conjunto, densidade territorial, aporte orçamentário e amplitude de beneficiárias sustentam a tese de que refletir sobre autonomia com controles proporcionais e finalísticos é crucial para que as OSCs mantenham agilidade e efetividade onde a burocratização estatal tende a falhar (IPEA, 2025a; 2025b; 2025c).

A relevância transcende a ideia de limitação das fronteiras. Uma visão global da relevância da reflexão sobre o tema pode ser observada do próprio peso sistêmico do G20: o grupo reúne as principais economias do planeta, responsáveis por cerca de 85% do PIB mundial, 75% do comércio internacional e dois terços da população o que confere efeito de escala às agendas que incorpora (G20, 2025). Durante a presidência brasileira do G20 (1º dez. 2023 a 30 nov. 2024), foi instituído o G20 Social como mecanismo oficial para ampliar a participação de atores não governamentais nas atividades e nos processos decisórios do G20 (Brasil, G20, 2024a).

A agenda de cúpula de 2024, cuja reunião de líderes ocorreu no Rio de Janeiro, enfatizou inclusão social, reforma das instituições internacionais e transições sustentáveis, conectando, a pauta econômica à redução de desigualdades (Brasil, 2024b). No âmbito do G20 Social, a Declaração Final aprovou diretrizes centradas no combate à fome, à pobreza e à desigualdade, com destaque para a Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, reforçando a relevância das

organizações da sociedade civil na implementação e no monitoramento dessas metas (Brasil, 2024c). O reconhecimento formal da participação social no G20 amplia a legitimidade e a efetividade de políticas com alcance mundial, ao integrar a experiência do terceiro setor às decisões do foro que concentra a maior parte da economia global (G20, 2025; Brasil, G20, 2024a; 2024b; 2024c).

Ainda promovendo uma reflexão do tema para uma visão global, ao aproximar a agenda climática da COP 30 (Belém, 10–21 nov. 2025) do ecossistema brasileiro de OSCs, sobressai a necessidade de refletir sobre limites da interferência estatal para não sufocar a autonomia e a capacidade de inovação do terceiro setor justamente atores chamados a mobilizar territórios, comunidades tradicionais e juventudes na “conferência dos povos” delineada pela Presidência da COP 30 (UNFCCC, 2025; Brasil, COP30, 2025).

O porte do setor ajuda a dimensionar o que está em jogo: o Mapa das OSCs indica 879.326 organizações ativas até 2023 (IPEA, 2024) e, ainda que num recorte mais estrito (FASFIL/IBGE), havia 2,27 milhões de trabalhadores formais em 2016 (IBGE, 2019), com presença inclusive na pauta ambiental (1.689 entidades de meio ambiente e proteção animal) massa crítica que amplia capilaridade, vigilância social e execução de projetos de mitigação e adaptação.

Ao mesmo tempo, a escala do evento (projeção governamental de 40 mil visitantes nos dias centrais) e a criação de estruturas federais específicas (decretos e assessorias dedicadas no MMA e no Planalto) exigem cooperação Estado–sociedade civil com balizas claras: participação social estruturada, *accountability* por resultados e autonomia operacional das OSCs para inovar (Brasil, Planalto, 2025; Brasil, MMA, 2024; Brasil, SGPR, 2025). Nesse arranjo, o terceiro setor é vetor de implementação e controle social das metas climáticas, inclusive na Amazônia, onde dados oficiais recentes apontam queda do desmatamento, reforçando a importância das parcerias com OSCs para consolidar tendências positivas (INPE, 2024).

Desse modo, a calibragem dos controles deva privilegiar o resultado e a finalidade (controle finalístico e proporcional), evitando a mera replicação de ritos burocráticos talvez incompatíveis com a natureza privada e com a capacidade adaptativa dessas organizações. Trata-se de assegurar, simultaneamente, a tutela do erário e a preservação do potencial inovador e responsivo do terceiro setor, em consonância com a Constituição e com os parâmetros traçados pela Corte Constitucional.

Não se trata de impor integralmente o regime jurídico-administrativo à entidade privada, nem de eximi-la de qualquer padrão público quando atua com recursos estatais. O STF, na ADI

1.923/DF, em trecho de sua fundamentação colegiada, buscou conciliar esses polos: por não integrarem a Administração, as Organizações Sociais não estão obrigadas a realizar concurso público (art. 37, II) nem a licitar em suas contratações com terceiros. Entretanto, em hipóteses específicas, deve-se resguardar o que a Corte Constitucional qualificou como núcleo mínimo do art. 37, exigindo procedimentos objetivos e impessoais, publicidade, critérios de qualificação, contratos de gestão e hipóteses de dispensa (Brasil, STF, 2015).

No mesmo sentido, o RE 789.874/DF (julgamento sobre o “Sistema S”) afirmou que serviços sociais autônomos têm natureza privada, autonomia administrativa e empregados celetistas, não sujeitos ao concurso público, ainda que sujeitos ao controle finalístico pelo Tribunal de Contas sobre a aplicação de contribuições parafiscais (Brasil, STF, 2014). Aqui então talvez a *ratio decidendi* tenha ficado mais notória, segundo o que entente o STF sobre o tema: privado seria o regime-base; público seria o interesse controlado (Brasil, STF, 2014).

Habermas (1997), essa síntese atribui centralidade aos procedimentos: a legitimidade não decorre de “pintar de público” a entidade privada, mas de instituir processos que garantam *accountability* publicidade, impessoalidade, motivação, eficiência quando eventualmente há vínculo com o erário e com fins constitucionalmente protegidos.

A jurisprudência do STF é consistente ao afirmar que as entidades do Terceiro Setor não integram a Administração Pública Direta ou Indireta. Na ADI 1.923/DF, o Tribunal declarou que OS “por integrarem o Terceiro Setor, não fazem parte do conceito constitucional de Administração Pública”, e no RE 789.874/DF reconheceu que o Sistema S ostenta natureza de pessoa jurídica de direito privado, com autonomia. A ADI 1.864/PR reforça a tese, afastando a aplicação do art. 37, II, da CF (concurso) a serviços sociais autônomos (Brasil, STF, 2015; 2014).

Os termos “paraestatal” e “ente de cooperação” designam entidades privadas que atuam em coordenação com o Estado para fins públicos, sem prejuízo de sua personalidade jurídica de direito privado. Na prática, isso implica, de um lado, submissão a normas de direito privado como a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e a autonomia regulatória e, de outro, observância de padrões públicos essenciais, independentemente da origem dos recursos: impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência e economicidade, nos termos do art. 37, *caput*, da CF e da legislação setorial (Brasil, 1988).

A autonomia se demonstra então como condição de sucesso das parcerias. OS e entes de cooperação elaboram regulamentos próprios para seleção de pessoal e contratação com terceiros, ajustados à sua realidade operacional. Na ADI 1.923, o STF enfatizou a necessidade de regulamento com regras objetivas e impessoais para o dispêndio de recursos públicos (Lei

9.637/1998, art. 4º, VIII), sem impor licitação típica nem o regime estatutário (Brasil, STF, 2015). No RE 789.874/DF, sublinhou-se que a CLT e as instruções normativas internas (p. ex., IS SEST/SENAT) são os parâmetros basilares, desde que respeitados critérios objetivos e publicidade adequados (Brasil, STF, 2014).

Uma vinculação integral das OSC ao regime jurídico integralmente público tende a gerar efeitos adversos à sua natureza maior burocratização, perda de autonomia decisória e redução de flexibilidade contratual exatamente os problemas que a institucionalização da sociedade civil organizada buscou mitigar. À luz da teoria habermasiana, impor às organizações da esfera pública não estatal os mesmos mecanismos e códigos de ação do aparelho estatal acentua processos de “colonização” do mundo da vida por sistemas burocráticos, quando a cooperação deveria operar como “juridificação garantidora da liberdade”, isto é, um arranjo normativo que contenha o poder administrativo sem sufocar a iniciativa social (Habermas, 2012b; Bettine, 2021). Submeter OSC, por exemplo, às prerrogativas típicas da Fazenda Pública (prazos e privilégios processuais, regime de licitações e concursos) poderia significar o comprometimento os atributos de agilidade e inovação que justificam o modelo de cooperação público-privada de natureza não estatal.

A jurisprudência constitucional brasileira aparentemente se inclinou para recusar a extensão automática do regime jurídico-administrativo às entidades privadas sem fins lucrativos qualificadas para a execução de atividades de interesse público. Na ADI 1.923/DF, o STF julgou constitucional o modelo das Organizações Sociais e assentou a inexistência de dever de licitação para a celebração dos contratos de gestão e de concurso público para a contratação de pessoal pelas OS, preservando sua lógica de direito privado (Brasil, STF, 2015). Em coerência, a Corte também reconheceu a natureza de direito privado e a autonomia, neste caso, dos serviços sociais autônomos do Sistema S, afastando a submissão automática a prerrogativas fazendárias (v.g., referência ao RE 789.874/DF sob repercussão geral) (Brasil, STF, 2015).

Por fim, a literatura empírica recente sobre o modelo de OSS na saúde indica que a cooperação com entidades privadas sem fins lucrativos pode elevar a produção e a produtividade hospitalar sem comprometer indicadores de qualidade (mortalidade e readmissão), reforçando que a preservação de arranjos privados com finalidade pública é funcional aos objetivos do sistema, desde que sujeita a metas e *accountability* (IEPS; UMANE, 2024).

Há de se refletir sobre a eventual incompatibilidade, variável conforme o grau de ingerência, entre a imposição de obrigações típicas de direito público e a natureza privada das entidades do terceiro setor. O próprio STF, na ADI 1.923/DF, delimitou que às Organizações

Sociais cabe observar apenas o núcleo mínimo dos princípios do art. 37, *caput*, mediante regulamento próprio, e não a transposição integral do regime administrativo (Brasil, STF, 2015). As OSC não possuem a estrutura típica da Administração, e seus empregados não são servidores públicos; por isso, sua remuneração não tem base legal (art. 37, X), mas contratual, e a seleção de pessoal deve ser impessoal e objetiva, embora sem os rigores do concurso público (Brasil, STF, 2015).

A orientação do Tribunal harmoniza-se, ainda, com a interpretação explícita dos arts. 37, X, e 169, § 1º, no contexto das parcerias, afastando a submissão ao princípio da legalidade remuneratória típica do regime estatutário (Brasil, STF, 2015). Impor às OSC o mesmo aparato burocrático licitações e concursos em moldes estatais, rigidez remuneratória e de cargos contradiria o fundamento teleológico do modelo (flexibilidade e eficiência) reconhecido na própria ementa da ADI 1.923 e sustentado por evidência empírica sobre arranjos celetistas e contratações mais ágeis no âmbito das OSS em saúde (Brasil, STF, 2015; IEPS; UMANE, 2024).

A burocratização e o transplante indistinto de controles típicos do regime administrativo às entidades do terceiro setor sem balizas normativas claras sobre o grau e os limites da interferência estatal na sua operação tendem a elevar a litigiosidade, desincentivar a inovação social e inverter a lógica constitucional de fomento e de contratualização por resultados. À luz da teoria habermasiana, a sobreposição de rotinas burocráticas à esfera pública não estatal favorece a “colonização do mundo da vida”, substituindo coordenação comunicativa por ações estratégicas; a resposta institucional adequada é uma juridificação garantidora da liberdade que contenha o poder administrativo sem suprimir a autonomia organizacional (Habermas, 2012; Bettine, 2021).

Nessa direção, o STF, na ADI 1.923/DF, rejeitou a extensão automática do regime jurídico público às Organizações Sociais, reconhecendo-lhes natureza privada, a constitucionalidade da dispensa de licitação para a celebração do contrato de gestão (com procedimento objetivo e impessoal), a exigência de regulamento próprio de contratações e a inexistência de concurso público para seus empregados, preservando, contudo, o conteúdo nuclear dos princípios do art. 37, *caput*, da CF (Brasil, STF, 2015). A própria ementa enfatiza tratar-se de atividade de fomento público e de margem de conformação dos agentes políticos eleitos, o que é incompatível com a transposição mecânica de prerrogativas fazendárias (Brasil, STF, 2015).

Quando tais limites são mal definidos, cresce a judicialização de políticas públicas, isto é, disputas em torno da execução e do desenho das parcerias passam ao crivo judicial, com

custos de transação e incertezas adicionais (Obara, 2023). Em contraponto, evidência empírica recente sobre Organizações Sociais da Saúde (OSS) mostra que arranjos com metas de desempenho, autonomia gerencial e contratos de trabalho mais flexíveis aumentam a produtividade (internações e rotatividade de leitos) sem deteriorar a qualidade (mortalidade/readmissão), reforçando a racionalidade de controles por resultados em lugar de controles puramente procedimentais (IEPS; UMANE, 2024).

A burocracia (no sentido do formalismo jurídico-administrativo que absolutiza texto e procedimento) produz “objetividade paralisante” e estagnação quando confrontada com problemas socialmente complexos; por isso, nem o legalismo estrito nem o decisionismo subjetivista dão respostas constitucional e democraticamente adequadas (Obara, 2020). O caminho que propõe é o da normatização constitucional no caso concreto, guiada pela viragem linguística e pela intersubjetividade: a Constituição não é só texto, é também contexto e ação, devendo orientar escolhas que conciliem direitos fundamentais, evidências fáticas e o fim democrático-humanista (Obara, 2023).

Imposições burocráticas indiferenciadas sobre arranjos societários (como as OSC) tendem a apagar contextos, inibir inovação e piorar a responsividade pública exatamente o oposto do que exige uma leitura constitucional dinâmica e progressiva. A decisão-paradigma examinada por Obara na pandemia ilustra o método: calibrar, no caso, liberdades e proteção à vida, evitando tanto o “tudo pode” do sujeito quanto o engessamento literalista (Obara, 2020). Assim, preservar a autonomia e as características institucionais do terceiro setor, com governança e resultados controláveis, não é concessão corporativa: é uma via constitucionalmente adequada para tratar ineficiências estatais que a própria burocracia pode agravar, desde que a atuação seja orientada por princípios, metas e contexto (Obara, 2022).

A burocracia estatal, para Habermas (1987), é expressão de uma racionalidade ‘sistêmica’ que opera por meios não linguísticos, como o dinheiro e poder e tende a colonizar esferas que dependem do entendimento intersubjetivo. Essa colonização converte coordenação comunicativa em controle técnico-administrativo, reificando práticas e sujeitos. O efeito é a perda de centralidade do mundo da vida, acompanhada de monetarização das relações e burocratização das interações com o Estado movimento que explica, inclusive, o crescimento de patologias sociais (Habermas, 1987; Mühl, 2009).

Habermas (1994) critica a “juridização” de esferas que não são, por natureza, jurídicas como a escola, destacando que, quando princípios formalistas e rotinas burocráticas passam a reger a vida cotidiana, a convivência perde sua vitalidade mundana, transformando sujeitos em meras “partes processuais” e esvaziando sentidos (Habermas, 1994; Mühl, 2009). Contra

respostas puramente procedimentais, ineficientes e ilusórias diante de problemas culturais e educativos, Habermas (1987) defende a restauração das prioridades do mundo da vida e o fortalecimento da ação comunicativa: trata-se de limitar a expansão dos subsistemas Economia e Administração sobre âmbitos que requerem coordenação por valores e normas, sob pena de disfuncionalidade (Habermas, 1987; Mühl, 2009).

A não vinculação integral ao regime público pode sinalizar uma simplificação normativa e autorregulação por regulamentos internos, sem prejuízo de transparência, equidade, ética e integridade princípios que devem sempre guiar a atuação de OSC. A adoção de programas de integridade e governança (códigos de conduta, gestão de riscos, controles internos, auditoria, transparência ativa) transpôs para o Terceiro Setor boas práticas do segundo setor, com as devidas adaptações. O Guia de Programas de *Compliance* do CADE associa *compliance* à garantia da boa imagem institucional e à prevenção de infrações (CADE, 2022).

Talvez a leitura do STF sobre as parcerias com o terceiro setor não seja contraditória, mas condicional: preserva-se a natureza privada e a autonomia organizacional das entidades, pessoal celetista, direção privada sem concurso e relações com terceiros regidas pelo direito privado, ao mesmo tempo em que se exige a observância dos princípios constitucionais da Administração Pública (impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) e um controle orientado por resultados. Essa conciliação foi explicitada no julgamento sobre a constitucionalidade da Lei nº 9.637/1998 (qualificação de Organizações Sociais), quando o STF reconheceu que a qualificação e a celebração do contrato de gestão devem seguir procedimento público, impessoal e transparente, ainda que não inteiramente submetido à Lei de Licitações; que o regime de pessoal permanece privado, impondo-se seleções compatíveis com isonomia e impessoalidade; que o controle estatal possui caráter finalístico, fundado em metas, admitindo-se representação pública em conselhos como contrapartida de governança; e que não há incorporação das OS à Administração nem conversão automática do seu regime jurídico em público (Brasil, STF, 2015).

Em decisões posteriores, a Corte reforçou a constitucionalidade da opção por parcerias especialmente na saúde e vedou invalidações genéricas que ignorassem os parâmetros fixados no precedente de controle abstrato (Brasil, STF, 2022). No tocante aos serviços sociais autônomos (Sistema S), o STF também tem afirmado a natureza privada, a não submissão ao art. 37, II (concurso), e a sujeição a controle finalístico pelo TCU, sem “publicizar” integralmente o regime (Brasil, STF, 2007; 2014).

À luz da teoria crítica, essa arquitetura é coerente com a necessidade de evitar a “colonização” do mundo da vida por formas de racionalidade sistêmica fundadas em dinheiro

e poder aqui, a burocratização excessiva e a juridificação totalizante que sufocam a inovação, a responsividade e a coprodução social de valor público (Habermas, 1987; Mühl, 2009).

Em termos práticos, o STF aproxima-se de um “mínimo necessário” de interferência estatal: exige governança, transparência e *accountability* quando há insumos públicos, mas rejeita a transposição automática de todo o aparato burocrático estatal para entidades privadas, exatamente para não esvaziar a lógica de flexibilidade e aprendizagem por resultados que justifica o modelo (Mühl, 2009, p. 263-270; Habermas, 1987).

Os princípios do art. 37 da Constituição incidem sobre a atuação das OSC sempre que houver utilização de recursos públicos sejam financeiros, patrimoniais ou humanos, exigindo a observância de publicidade, impessoalidade, moralidade e eficiência (Brasil, 1988). Tal incidência, todavia, não converte essas entidades em Administração Pública nem as submete, de forma automática, a todos os incisos do art. 37: preserva-se a natureza privada e a autonomia organizacional, inclusive a inexistência de dever de concurso para a contratação de pessoal próprio, desde que sejam adotados procedimentos objetivos e impessoais compatíveis com o ambiente de fomento e colaboração (Brasil, STF, 2015).

A Corte fixou que a qualificação como OS e a celebração do contrato de gestão devem ser conduzidas por “procedimento público, impessoal e pautado por critérios objetivos” ainda que sem os rigores formais da Lei 8.666/1993, exatamente para afastar favoritismos e assegurar controlabilidade; além disso, reconheceu a constitucionalidade da dispensa de licitação para a parceria e a inexistência de dever de licitar nas contratações das OS com terceiros, exigindo, em contrapartida, regulamento próprio de contratações e a observância do núcleo de princípios do art. 37 (Brasil, STF, 2015; Brasil, 1988).

Em termos estruturais, o STF caracterizou o contrato de gestão como convênio (cooperação para fins comuns), e não contrato comutativo, o que reforça a lógica de fomento, a seleção isonômica entre entidades já qualificadas e o controle por resultados, não a reprodução mimética do aparato burocrático estatal (Brasil, STF, 2015).

Daí talvez a Corte constitucional tenda a demonstrar o que entendo como alternativa constitucionalmente adequada para o trato da questão ainda em processo de consolidação prática de uma autorregulação regulada: regulamentos internos e políticas de integridade das OSC (regulamento próprio de contratações, critérios objetivos de seleção, transparência ativa), impregnados pelo núcleo do art. 37, combinados com mecanismos de governança e com o controle externo/fiscalizatório por Ministério Público e Tribunais de Contas, os quais balizam a discricionariedade administrativa e inibem arbitrariedades, sem sufocar a flexibilidade que justifica o modelo (Brasil, STF, 2015).

Ao interpretar a Constituição Federal, o STF tende a exigir das parcerias público-sociais padrões públicos de impessoalidade, publicidade, moralidade e eficiência. Ao mesmo tempo, demonstra preocupação com a preservação da autonomia privada das OSC para inovar e entregar resultados, desde que observem regras próprias compatíveis com esses princípios constitucionais e sujeitas à *accountability* multilateral (Brasil, STF, 2015).

#### **4.2 Contorno do Controle Regulatório Estatal sobre o Terceiro Setor: Leitura Constitucional e Implicações Democráticas**

O controle estatal sobre atores privados que executam fins públicos decorre do dever republicano de resguardar o interesse coletivo: ao assumirem uma típica (ainda que não exclusiva) função pública, essas entidades passam a se submeter diretamente aos princípios do art. 37 impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e à exigência de prestação de contas prevista no art. 70 da Constituição (Brasil, 1988; Brasil, STF, 2015).

Tal controle não deve ser confundido com a transposição mecânica do aparato burocrático estatal, pois a “colonização” administrativa de espaços societários tende a gerar patologias organizacionais e perda de autonomia exatamente o que a teoria crítica de Habermas (1997) adverte ao distinguir racionalidades sistêmicas e comunicativas.

Um desenho constitucionalmente adequado se afirma: controle finalístico e por resultados, integridade e transparência, com governança e *accountability* multicanal, evitando o engessamento procedimental que frustra inovação e responsividade (Obara, 2022). Preserva-se, assim, a autonomia organizacional do terceiro setor como condição de eficiência pública compartilhada, sem abdicar do dever estatal de orientar, auditar e corrigir rumos quando estiverem em jogo recursos e fins públicos (Obara, 2023; Brasil, STF, 2015).

A Constituição Federal de 1988 desenhou um Estado Democrático de Direito que conjuga direção política (soberania popular), administração profissional orientada por princípios (art. 37, caput) e um sistema de controle distribuído entre controle externo (arts. 70 a 75) e controle interno (art. 74), com o Ministério Público incumbido da defesa da ordem jurídica e do patrimônio público (art. 127). Ao mesmo tempo, a Carta Magna conferiu abertura estrutural à participação da sociedade civil na realização de bens públicos: saúde (arts. 196 e 199, § 1º), assistência social (art. 204), educação (art. 213), cultura, desporto, ciência e tecnologia (arts. 215, 217 e 218), e meio ambiente (art. 225) (Brasil, 1988).

Esse arranjo aparenta aproxima-se da teoria da esfera pública e da democracia deliberativa (Habermas, 1997), segundo a qual a legitimidade democrática é reforçada quando

políticas e prestações públicas emergem de processos comunicativos abertos, nos quais a sociedade civil organizada ocupa lugar de coprodutora de soluções (Habermas, 1984; 1997). Em termos jurídicos, essa coprodução se realiza mediante parcerias (Lei nº 13.019/2014), contratos de gestão (Lei nº 9.637/1998), termos de parceria (Lei nº 9.790/1999), e outros instrumentos que articulam fomento, regulação e controle (Brasil, 2014; Brasil, 1998).

O dilema em análise é duplo: de um lado, preservar a autonomia privada e a agilidade das organizações da sociedade civil; de outro, assegurar que tais entidades, ao executar políticas de interesse coletivo e ao manejar recursos públicos ou privados, se submetam a padrões de transparência, impessoalidade e prestação de contas compatíveis com o regime constitucional (Brasil, 1988). A jurisprudência do STF vem calibrando esse equilíbrio (Brasil, STF, 2014; 2015).

Mesmo quando financiadas majoritariamente por recursos privados como nas fundações empresariais dotadas por companhias e nas OSC que se sustentam por doações, anuidades e receitas próprias as organizações do terceiro setor permanecem sob especial incidência estatal, por razões constitucionais, civis e setoriais. A CF assegura liberdade associativa e veda interferências indevidas (art. 5º, XVIII), mas, quando estão em jogo fins públicos ou benefícios jurídicos relevantes (imunidades, isenções, acesso a políticas), projeta-se um dever de tutela republicana: transparência, integridade e *accountability* compatíveis com o interesse coletivo (art. 37, *caput*; art. 70) (Brasil, 1988).

Esse dever não depende, em todos os casos, de repasses orçamentários: decorre do vínculo com bens e expectativas públicas e de regimes jurídicos que estruturam o campo (v.g., supervisão civil das fundações pelo Ministério Público; exigências de governança como contrapartida de títulos e certificações). Em paralelo, a jurisprudência constitucional reitera que, como já citado acima, incidem os princípios do art. 37, da CF, preservada a natureza privada e a autonomia decisória, como se verifica no caso das Organizações Sociais, em que o STF reconheceu regime de pessoal celetista e contratações regidas pelo direito privado, com contrapartidas de governança, seleção impessoal e controles por resultados (Brasil, STF, 2015).

Talvez a questão central seja a modulação do controle: evitar a “colonização” burocrática que sufoca a inovação social (Habermas, 1987), ao mesmo tempo em que se assegura um sentido constitucional e democraticamente adequado para a atuação privada voltada ao interesse público, mediante regras próprias, transparência e avaliação finalística.

Mesmo quando não há “controle estatal” típico, companhias privadas operam sob um padrão normativo de governança que não é opcional: exige integridade, transparência, equidade, prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade socioambiental (tratada pelo

Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) como “sustentabilidade”). Esses princípios compõem a espinha dorsal dos códigos e práticas de mercado no Brasil, orientando a condução e a supervisão das organizações para geração de valor no longo prazo e proteção das partes interessadas (IBGC, s.d.).

Princípios norteadores de programas de governança e *compliance*, oriundos do segundo setor (privado), foram internalizados no terceiro setor porque maximizam eficiência, integridade e efetividade. Boas práticas incluem: código de conduta, política de integridade, gestão de riscos, controles internos, transparência ativa, canal de denúncia e auditoria (CADE, 2022).

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa IBGC fez constar:

Ao longo do século 20, a economia dos diferentes países tornou-se cada vez mais marcada pela integração aos dinamismos do comércio internacional, assim como pela expansão das transações financeiras em escala global. Neste contexto, as companhias foram objeto de sensíveis transformações, uma vez que o acentuado ritmo de crescimento de suas atividades promoveu uma readequação de sua estrutura de controle, decorrente da separação entre a propriedade e a gestão empresarial. A origem dos debates sobre Governança Corporativa remete a conflitos inerentes à propriedade dispersa e à divergência entre os interesses dos sócios, executivos e o melhor interesse da empresa (IBGC, s.d.).

As companhias abertas devem reportar, em formato “pratique ou explique”, sua aderência ao Código Brasileiro de Governança Corporativa Companhias Abertas, por força da Instrução da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) n°. 586/2017 (atualmente incorporada à Resolução CVM 80/2022), incluindo informações sobre mecanismos de integridade, código de ética, canais de denúncia e governança de riscos (Brasil, CVM, 2017; Brasil, CVM, 2022).

Além disso, a Bolsa de Valores Brasileira (B3) impõe, em segmentos especiais como o Novo Mercado, patamares mais elevados de governança p.ex., capital exclusivamente ordinário, conselheiros independentes mínimos, regras de dispersão acionária, reforço de disclosure e arbitragem reforçando a disciplina privada por autorregulação regulada (Brasil, B3, 2025).

A Lei 12.846/2013 e o Decreto 11.129/2022 institucionalizam o programa de integridade como parâmetro de responsabilização objetiva da pessoa jurídica, e a Controladoria Geral da União CGU difunde diretrizes técnicas para desenho e avaliação desses programas, o que consolida a integridade como obrigação empresarial contemporânea, mesmo fora de relações contratuais com o Estado (Brasil, 2013; Brasil, 2022; CGU, 2024).

O citado texto legal institui um eixo de controle sancionador aplicável a qualquer pessoa jurídica inclusive associações e fundações privadas pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira. Seu alcance independe de repasses

orçamentários ou da natureza lucrativa: basta a prática de condutas tipificadas (p.ex., prometer/oferecer vantagem indevida a agente público, fraudar licitações, dificultar atividade de investigação) para incidir responsabilidade administrativa e civil da organização (Brasil, 2013).

Já o Decreto nº 11.129/2022 detalha critérios de dosimetria e de avaliação do programa de integridade como fator atenuante, induzindo o setor privado incluídas OSC a adotar estruturas de *compliance*, gestão de riscos, canais de denúncia e transparência ativa, sob pena de sanções e restrições reputacionais (Brasil, 2022). Em termos de desenho regulatório, trata-se de controle por incentivos e resultados: o Estado define padrões e mede desempenho, condicionando redução de penalidade à efetividade do programa, o que constrange positivamente a governança do terceiro setor mesmo fora de contratos públicos.

Em paralelo, a Orientação Normativa Conjunta nº 1/2016 (Controladoria-Geral da União (CGU) e Comissão de Ética Pública (CEP) disciplina a participação de agentes públicos federais em eventos custeados por terceiros, impondo salvaguardas de integridade (v.g., vedação de patrocínios com conflito de interesses, necessidade de justificativa do interesse público, transparência de convites e despesas) (Brasil, CGU; CEP, 2016). Embora dirigida aos servidores, a norma reordena a conduta de organizações privadas e do terceiro setor que interagem com o Estado p.ex., quando promovem seminários, conferências e cursos, pois condiciona o aceite do agente público ao cumprimento de padrões objetivos de ética e publicidade. Esse controle preventivo complementa o controle sancionador da Lei Anticorrupção, compondo um arranjo de autorregulação regulada: preserva-se a natureza privada e a autonomia das OSC, mas sob balizas públicas de integridade, *accountability* e mitigação de riscos.

No contexto das parcerias (quando houver), a lógica permanece coerente: a execução por OSC segue regime privado, porém sujeita à observância dos princípios do art. 37, da CF e a controles por metas, indicadores e prestação de contas proporcionais (Brasil, 2014; Brasil, STF, 2015). O resultado é um nexos claro com o tema do capítulo: mesmo quando o financiamento é privado e não há contratação pública, a integridade corporativa (Lei nº 12.846/2013 e Decreto nº 11.129/2022) e as salvaguardas de interação público-privado (ONC nº 1/2016) operam como formas de controle estatal sobre a atuação do terceiro setor, orientando comportamentos, prevenindo riscos e reforçando a confiança pública sem, com isso, estatizar o regime das entidades (Brasil, 2013; Brasil, 2022; Brasil, CGU; CEP, 2016; Brasil, STF, 2015).

Esse arranjo converge com os Princípios G20 da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que reforçam direitos de acionistas, deveres de

administradores, disclosure e gestão de riscos (inclusive climáticos) como pilares para a confiança no mercado (OCDE, 2023). Assim como no resto do mundo, também no Brasil, os programas de Governança Corporativa, em todas as organizações (independente de seu porte ou da sua natureza econômica) seguem parâmetros internacionais, orientados pelos seguintes pilares: integridade, transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa (Tricker, 2015).

Cutt (2000), ao tratar de indicadores de resultado nas organizações do Terceiro Setor, pontua os seguintes aspectos a serem tratados: resultados financeiros, adesão às normas legais, custos e produtividade. A natureza privada das entidades do Terceiro Setor não as exime de controles normativos e padrões de conduta: há deveres autoimpostos por estatutos, conselhos e auditorias, além de compromissos éticos de prestação de contas a beneficiários e financiadores. Em chave constitucional, tais controles ganham sentido quando calibrados por uma “normatização constitucional no caso concreto”, que evita tanto o imobilismo legalista quanto a hipertrofia da razão prática, preservando a autonomia institucional e o desenho privado das organizações, mas exigindo coerência com finalidades públicas e direitos fundamentais (Obara, 2020).

O risco está em substituir governança privada responsável por um controle administrativo que, transbordando seus limites, converte relações associativas em mero mosaico de atos burocráticos fenômeno que a crítica habermasiana descreve como colonização do mundo da vida por imperativos sistêmicos de dinheiro e poder (Habermas, 1987; 1994; Mühl, 2009). Nessa chave, a burocratização excessiva compromete a capacidade de inovação, a responsividade e a criação de valor público não estatal, ao deslocar a coordenação por entendimento para mecanismos formais impessoais.

Nessa linha, preservar a autonomia institucional especialmente nas fundações empresariais e OSC financiadas por fontes privadas funciona como via alternativa e complementar para tratar ineficiências estatais que, não raro, são agravadas pelo excesso de formalismo; o controle público incide, mas de modo proporcional e orientado a resultados, e não como heteronomia procedimental indistinta (Brasil, STF, 2015; Obara, 2023).

O art. 70 da CF submete qualquer pessoa física ou jurídica que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (controle externo). O Tribunal de Contas da União, com reflexos nos TCE/TCM por simetria (arts. 71 e 75), é o principal agente dessa verificação (Brasil, 1988). Na ADI 1.923/DF, o STF foi categórico: nada na Lei nº 9.637/1998 restringe o

âmbito constitucionalmente definido para o TCU e para o Ministério Público (Brasil, STF, 2015).

Já ao tratar do controle interno, o art. 74 impõe que cada Poder mantenha um sistema de controle interno; na esfera federal, sua expressão orgânica é a Controladoria-Geral da União (CGU), que aperfeiçoa padrões de integridade e responsabilização nas parcerias celebradas pela Administração, em consonância com o Marco Regulatório das OSC (Lei nº 13.019/2014).

Por força do art. 127 da CF, o MP exerce tutela do patrimônio público e social, da moralidade administrativa e de outros interesses coletivos, valendo-se de ações civis públicas, recomendações, termos de ajustamento de conduta e, quando cabível, controle de políticas que envolvam verbas públicas executadas por entidades privadas (Brasil, 1988). A jurisprudência é explícita ao reconhecer a amplitude desse controle também sobre parcerias com OS (Brasil, STF, 2015) e sobre modelos locais de gestão (Brasil, STF, 2022).

A corte constitucional, ao tratar da atuação fiscalizatória dos órgãos de controle típicos no Terceiro Setor, inicialmente, tratou de legitimar os Tribunais de Contas para tal intervenção. Nos contratos de gestão e parcerias, o controle não se limita à formalidade; ele alcança efetividade, eficiência e resultado (arts. 70 e 71 da CF). A ADI 1.923/DF afasta qualquer leitura que pretenda blindar OS de tal escrutínio (Brasil, STF, 2015). O RE 789.874/DF estende a racionalidade ao Sistema S: a ausência de concurso público não imuniza a aplicação das contribuições parafiscais ao exame do TCU (Brasil, STF, 2014).

A partir disso, é oportuno reiterar que o chamado Terceiro Setor designa um campo heterogêneo de pessoas jurídicas privadas sem fins lucrativos que perseguem finalidades públicas sob arranjos de direito privado. Essa “esfera pública não estatal” resulta da capacidade associativa da sociedade civil de organizar bens e serviços de interesse coletivo sem integrar a Administração Pública, e, por isso mesmo, preserva a autonomia institucional como condição de legitimidade e de desempenho (Pace *et al.*, 2019).

Internamente, dentro do próprio terceiro setor, a arquitetura jurídico-administrativa não é uniforme: associações nascem de um ato de vontade coletivo e são regidas, em última instância, por sua assembleia geral; fundações, ao contrário, dependem de dotação patrimonial vinculada a um fim determinado, delineado pela vontade do instituidor distinções de direito civil que afetam profundamente governança, tomada de decisão e *accountability* (Paes, 2010).

Daí decorre um ponto crítico-reflexivo: tratar esse universo plural como se fosse um apêndice burocrático do Estado tende a produzir desajustes institucionais. A literatura constitucional que trabalha com a “normatização no caso concreto” deixa claro que respostas adequadas devem evitar tanto o legalismo rígido quanto o decisionismo arbitrário, construindo

soluções constitucionais sensíveis ao contexto e aos direitos fundamentais precisamente para não esmagar, por transplantes mecânicos, os traços organizativos próprios das entidades da sociedade civil (Obara, 2020).

Sob esse prisma, impor o “mesmo” aparato procedimental da Administração sem distinguir natureza, finalidade e riscos converte-se em colonização burocrática de dinâmicas cooperativas que florescem no espaço da sociedade civil, com impactos negativos sobre inovação, responsividade e confiança pública. A alternativa constitucionalmente adequada passa por um equilíbrio: autorregulação regulada (regras internas de integridade, transparência, equidade e prestação de contas), combinada com controles proporcionais e orientados a resultados, de modo a compatibilizar autonomia organizativa com deveres de probidade e publicidade quando houver interface com recursos públicos ou bens coletivos (Pace *et al.*, 2019; Paes, 2010; Obara, 2020).

A jurisprudência do STF revela que o MP tem se valido de ações civis públicas para aferir impessoalidade na seleção de pessoal, regularidade das contratações e conformidade das metas. No caso da Fundação do ABC, a RCL 46.631 lembrou que não se pode anular contratos de gestão de forma genérica, ignorando a moldura decisória da ADI 1.923/DF que reconhece a constitucionalidade das parcerias na saúde, desde que respeitados os princípios do art. 37 (Brasil, STF, 2022).

Os TCs e o MP exercem controle qualificado sobre entidades do terceiro setor, tutelando pela preservação dos fins públicos instituidores dessas entidades. Pela Constituição, o controle externo abrange “qualquer pessoa física ou jurídica que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos” (Brasil, 1988), razão pela qual as OSCs e as OS se submetem à verificação de conformidade finalística (metas e resultados), bem como de regularidade dos processos internos (impessoalidade, publicidade e economicidade).

No plano civil, o Ministério Público fiscaliza as fundações velando pelo cumprimento de seus fins e pela integridade da gestão patrimonial nos termos do art. 66 do Código Civil, além de intervir na criação, aprovação/alteração estatutária e eventual extinção, conforme o capítulo das fundações (arts. 62 a 69, CC/2002) (Brasil, 2002).

Refletindo com maior profundidade sobre o citado velamento realizado pelo MP sobre as entidades do terceiro setor, em primeiro plano, esse decorre de sua posição constitucional como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado”, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Brasil, 1988, art. 127).

Essa matriz confere ao MP ferramentas próprias de controle como o inquérito civil e a ação civil pública que lhe permitem requisitar informações de órgãos públicos e de particulares, instaurar procedimentos e impugnar atos administrativos, inclusive quando a atuação social organizada demanda acesso a documentos e superação de barreiras burocráticas (Capanema, 2009; Brasil, 1985). Em chave analítica, a pesquisa de Capanema evidencia que movimentos e associações acionam o MP para destravar fluxos informacionais e fortalecer a tutela de bens coletivos, valendo-se do prestígio institucional do Parquet para transpor “obstáculos da burocracia” na Administração (Capanema, 2009).

Já no plano infraconstitucional, essa vocação de tutela coletiva amplia-se com a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) que legitima o MP a propor ações por dano ambiental e com a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), que disciplina instrumentos processuais para defesa de direitos difusos e coletivos (Brasil, 1981; Brasil, 1985). Mesmo na esfera civil privada, o Código Civil atribui ao MP velamento específico sobre fundações (arts. 66 e 67), examinando cumprimento de fins e integridade do patrimônio, o que traduz uma forma acentuada de controle público não exigida, em regra, de outras pessoas jurídicas de direito privado (Brasil, 2002). Essa densidade de poderes distingue o MP de agências regulatórias: sua intervenção mira a juridicidade e a proteção de bens metaindividuais, alcançando também organizações privadas que exercem fins públicos, ainda que sem financiamento estatal direto (Capanema, 2009).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, por sua vez, reconhece que o Estado pode demandar contrapartidas de governança e observância do núcleo do art. 37 da Constituição quando entidades privadas operam com recursos, bens ou pessoal públicos, sem desnaturar sua natureza privada. No julgamento da ADI 1.923/DF, a Corte examinou o regime das Organizações Sociais e assentou a compatibilidade entre autonomia privada e incidência de princípios públicos em ambientes de cooperação, rejeitando, ao mesmo tempo, uma “estatização por osmose” do Terceiro Setor (Brasil, STF, 2015). Esse balizamento dialoga com o achado empírico de Capanema (2009): a atuação eficaz do MP emerge quando há cooperação horizontal com a sociedade civil, evitando leituras paternalistas que a tratem como hipossuficiente e reconhecendo suas capacidades técnicas e políticas.

Daí a ressalva crítica: o velamento é imprescindível à proteção do interesse público, mas deve preservar os valores institucionais dos movimentos sociais e das OSC expressão organizada da vontade social, sob pena de inibir sua potência inovadora. O caminho constitucional mais conforme é o controle finalístico e por resultados, com transparência e *accountability*, sem substituir a liderança social nos processos decisórios (Capanema, 2009).

Nesse mesmo sentido, a jurisprudência constitucional aparentemente se inclina para buscar um equilíbrio: veda-se tanto a imunização das entidades a controles públicos quanto a estatização do seu regime jurídico. Na ADI 1.923/DF, o STF reconheceu a natureza privada das OS e sua autonomia organizativa (pessoal celetista, ausência de concurso público e contratações de direito privado), exigindo, todavia, a observância dos princípios do art. 37 da Constituição e a sujeição a controles do Ministério Público e dos Tribunais de Contas sobre a aplicação de verbas e a execução de metas (Brasil, STF, 2015). Em simetria, no RE 789.874/DF (Tema 569), o STF reafirmou a natureza privada dos serviços sociais autônomos (Sistema S), afastando concurso público e reiterando o controle finalístico pelos Tribunais de Contas (Brasil, STF, 2014).

Nas parcerias regidas pelo MROSC (Lei nº 13.019/2014), consolida-se a arquitetura de controles por resultados: chamamento público, plano de trabalho com indicadores, monitoramento e avaliação, e prestação de contas proporcional ao risco e ao volume dos recursos, sempre preservando que a execução pelas OSC se faça sob regime privado com regulamentos próprios impregnados pelos princípios do art. 37, da CF (Brasil, 2014). Em termos de desenho institucional, trata-se de uma autorregulação regulada: as entidades mantêm autonomia para inovar e ajustar procedimentos a seus contextos, enquanto o Estado e os órgãos de controle testam a aderência a fins estatutários e legais, à objetividade na seleção de pessoal e à impessoalidade nas contratações, evitando tanto a captura quanto a colonização burocrática de arranjos societários (Brasil, STF, 2015; Brasil, 2014).

Sob outra ótica, o paradigma contemporâneo de fomento e regulação por incentivos vem sendo consolidado no Brasil por normas e precedentes que condicionam o uso de recursos públicos a metas, indicadores e *accountability*, sem “publicizar” integralmente o regime privado. No *leading case* das Organizações Sociais, o STF afirmou a natureza privada e a autonomia das OS, exigindo apenas a observância dos princípios do art. 37 da CF nas fases de qualificação, celebração e execução de contratos de gestão (Brasil, STF, 2015).

Tendo como exemplo das entidades integrantes do terceiro setor, as associações são uniões de pessoas sem finalidade lucrativa; as fundações são patrimônios personalizados afetados a um fim instituído por seu instituidor (Paes, 2010, p. 161; p. 220). Ambas são pessoas jurídicas eminentemente de direito privado regidas pelo Código Civil e podem pleitear qualificações: OSCIP (Lei nº 9.790/1999) e OS (Lei nº 9.637/1998). A qualificação implica ajustes estatutários e regras específicas de governança (conselhos, transparência, prestação de contas), sem conversão da natureza privada.

Em paralelo, ao julgar o Tema 569 (Sistema S), a Corte reafirmou a natureza privada dessas entidades e a sujeição a controle finalístico pelos Tribunais de Contas, afastando concurso público (Brasil, STF, 2014). No plano infraconstitucional, o MROSC reforça instrumentos de parceria com planos de trabalho, metas e resultados (Brasil, 2014). Sob a ótica habermasiana, trata-se de uma juridificação reflexiva: coordenação por procedimentos públicos e objetivos, sem colonização burocrática de arranjos societários (Habermas, 1997).

No âmbito federal, a Controladoria-Geral da União vem induzindo a adoção de programas de integridade, planos de trabalho mais robustos e matrizes de risco, alinhando-se ao eixo do controle por resultados que perpassa o MROSC (Lei nº 13.019/2014). A CGU opera instrumentos voluntários de indução à integridade que dialogam com esse desenho: o Programa Empresa Pró-Ética e o Pacto Brasil pela Integridade Empresarial. O Pró-Ética não certifica OSC nem “concede selo público”; ele reconhece empresas com programas de integridade robustos mediante avaliação documental estruturada (formulários, evidências, análise colegiada), regulamentada pela IN CGU nº 46/2025, com manuais e guias de preenchimento (Brasil, CGU, 2025a; Brasil, CGU, 2025b; Brasil, CGU, 2025c).

A edição 2025-2026 ampliou o escopo para incorporar sustentabilidade e direitos humanos, conectando a Lei Anticorrupção e seu decreto regulamentador à agenda ESG (Brasil, CGU, 2025d; Brasil, CGU, 2025e; Brasil, 2013; Brasil, 2022; LEC, 2025). O uso externo da Marca Empresa Pró-Ética é regulado e seu uso indevido enseja consequências (Brasil, CGU, 2025f). Já o Pacto Brasil convoca empresas e entidades privadas a assumirem compromisso público com integridade e realizarem autoavaliação, com transparência ativa via painel público (Brasil, CGU, 2025g; Brasil, CGU, 2025h).

Nesses casos, o Estado intervém no setor privado (terceiro setor), mas uma intervenção que foge à regra a impositividade vertical, posto que buscar estimular integridade e resultados por incentivos e reconhecimento especialmente no mercado, enquanto, nas parcerias com OSC, modula controles para preservar autonomia e entregar valor público. Nesse particular então, a intervenção estatal sobre atores privados do Terceiro Setor demonstra privilegiar arranjos de fomento e regulação por incentivos reconhecimento público, metas e avaliação de resultados em vez do comando-controle burocrático que assimila essas entidades ao aparelho estatal.

Quando prevalece a imposição tecnocrática e vertical, o ‘mundo da vida’ é colonizado e a integração via diálogo cede a arranjos impessoais guiados por racionalidade econômico-administrativa, produzindo burocratização, retração da autonomia e empobrecimento do espaço público (Habermas, 1987).

O constitucionalismo contemporâneo trabalhado por Obara (2022), a “normatização constitucional no caso concreto” orienta o gestor e o controlador a calibrar os instrumentos de parceria e de incentivo para preservar a autonomia institucional e, ao mesmo tempo, assegurar o núcleo democrático-humanístico do texto constitucional. Evita-se tanto o legalismo paralisante quanto o decisionismo arbitrário, buscando um sentido constitucional e democraticamente adequado para regular condutas privadas voltadas a fins públicos o que se compatibiliza com modelos de integridade, governança e controle por resultados, em lugar da mera replicação de rotinas administrativas estatais.

Assim, do aprofundar, de forma exemplificativa e sem a pretensão de esgotar as formas de controle estatal dirigidas à atuação do terceiro setor, cumpre destacar a representatividade do Poder Público na gestão das OS e as liberdades associativas (art. 5º, XVII e XVIII, da CF) (Brasil, 1988). Suscitou-se, na ADI 1.923/DF, que a participação de representantes do Poder Público em conselhos das OS feriria a liberdade de associação e a autonomia fundacional. O STF rejeitou a tese: não há violação quando a entidade aderir voluntariamente ao regime de OS. A representação estatal é parte da governança exigida como contrapartida do fomento público, não uma intervenção arbitrária (Brasil, STF, 2015). Essa linha foi reiterada, em sede cautelar, na RCL 46.631 (Brasil, STF, 2022).

A execução descentralizada de políticas públicas por entidades privadas sem fins lucrativos as Organizações Sociais (OS) aparenta se legitimar constitucionalmente quando combina, de um lado, a liberdade associativa e a autonomia organizativa (art. 5º, XVII e XVIII, da CF) e, de outro, deveres proporcionais de governança, transparência e controle por resultados sempre que houver recursos, bens ou prerrogativas públicas em jogo (Brasil, STF, 2015; Brasil, 2014).

A própria conformação das OS, como arranjo de “organização pública não estatal” para absorver atividades publicizáveis, reforça a preservação do regime privado com contrapartidas de fomento (Paes, 2010). Em chave teórica, a advertência habermasiana é clara: controles transplantados de modo acrítico podem colonizar dinâmicas associativas, convertendo cooperação em engrenagem tecnocrática e empobrecendo inovação e aprendizado institucional (Habermas, 1997; Mühl, 2009).

Reflete-se, então, a resposta adequada pode não estar ligada ao esvaziamento do controle estatal, mas a sua reconstrução em sentido constitucional e democraticamente adequado: calibrar, no caso concreto, instrumentos de parceria e incentivos para preservar a autonomia e, ao mesmo tempo, assegurar integridade e *accountability*. Daí a legitimidade de contrapartidas de governança por exemplo, presença estatal em conselhos, metas e indicadores,

matrizes de risco e auditorias quando haja adesão voluntária ao regime de OS e proporcionalidade ao grau de interesse público envolvido.

Logo, o Estado pode e deve entrar na governança de entidades privadas quando elas executam fins públicos, como coautor de resultados e guardião da integridade, e não como gestor direto um arranjo de autorregulação regulada que preserva a esfera associativa de colonizações burocráticas, alinha incentivos à inovação e mantém o controle voltado a resultados (Brasil, STF, 2015).

Tratando-se de legislação setorial como forma de controle, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014) consolida o controle por regras de procedimento (chamamento público), planejamento (plano de trabalho), transparência (publicidade ativa) e prestação de contas (relatórios de execução, indicadores). O enfoque é resultado e aprendizagem institucional, mais do que mera conformidade formal (Brasil, 2014).

O controle em âmbito normativo federal infraconstitucional pode ser observado a partir do que dispõe a Lei nº 9.637/1998, que instituiu o contrato de gestão como instrumento de conjugação de esforços entre Estado e entidades privadas sem fins lucrativos, permitindo que atividades publicizáveis sejam executadas por Organizações Sociais (OS) sob regime de fomento e colaboração (Brasil, 1998). No controle concentrado, o STF fixou que a formação do vínculo Estado–OS tem natureza convenial: é constitucional a dispensa de licitação para a qualificação e celebração do contrato de gestão, desde que haja procedimento público, objetivo e impessoal, em observância aos princípios do art. 37 da Constituição (Brasil, STF, 2015).

Já as contratações realizadas pela OS com terceiros não se submetem automaticamente à Lei nº 14.133/2021; devem seguir regulamento próprio da entidade, impregnado pelos princípios de publicidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e economicidade, como contrapartida de governança e integridade (Brasil, STF, 2015; Brasil, 2021). Os modelos de aquisição variam conforme complexidade, origem dos recursos e destino dos bens/serviços: podem atender a necessidades internas da entidade ou viabilizar projetos e programas apoiados por fundações e congêneres.

No campo científico e tecnológico, é comum que Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs) celebrem convênios e contratos com fundações de apoio integrantes do terceiro setor para dar suporte administrativo e financeiro a projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional e inovação arranjo normatizado pela Lei nº 8.958/1994 (Brasil, 1994).

Segundo a Suprema Corte, esse desenho busca estabelecer meios de preservar autonomia executiva com controle por resultados, observando-se a natureza privada da

execução e garantindo *accountability* compatível com o interesse público (Brasil, STF, 2015). Em chave hermenêutica, trata-se de produzir um sentido constitucional e democraticamente adequado para o caso concreto, evitando tanto o legalismo paralisante quanto o decisionismo arbitrário, e calibrando incentivos, metas e transparência sem “publicizar” integralmente as rotinas das entidades parceiras (Obara, 2022).

No regime de fomento e cooperação com o terceiro setor, o Estado não “estatiza” as entidades privadas, mas impõe balizas de integridade e de resultado quando há manejo de recursos, bens ou prerrogativas públicas, em respeito aos princípios do art. 37 da Constituição Federal (Brasil, 1988; Brasil, STF, 2015).

Essa exigência decorre, sobretudo, do entendimento do Supremo Tribunal Federal na ADI 1.923/DF: embora as Organizações Sociais (OS) sejam privadas e mantenham a flexibilidade típica do direito privado, quando operam com bens, recursos ou pessoal públicos devem observar os princípios previstos no artigo acima citado, o que impõe procedimentos públicos, objetivos, impessoais e com publicidade tanto na qualificação quanto na celebração do contrato de gestão e no uso de dispensas correlatas.

Essa arquitetura se coaduna com o MROSC, que enfatiza chamamento público, plano de trabalho, metas, monitoramento e prestação de contas proporcionais ao risco (Brasil, 2014). Em chave crítica, controles transplantados sem critério podem burocratizar e reduzir a autonomia inovadora das OSC o que a teoria habermasiana descreve como “colonização” de dinâmicas cooperativas por rotinas sistêmicas (Habermas, 1987).

Tais condições implica controles cruzados: (i) regulamento próprio para contratações com terceiros quando houver recursos públicos envolvidos; (ii) seleção de pessoal conduzida de modo público, objetivo e impessoal; e (iii) preservação explícita das competências fiscalizatórias do Ministério Público e dos Tribunais de Contas sobre a aplicação de verbas públicas. Ao mesmo tempo, o STF afastou a submissão automática das OS ao regime integral de licitações e concursos, para não romper a lógica de flexibilidade que justifica a cooperação com o Terceiro Setor (Brasil, STF, 2015).

As regulamentações sobre nepotismo podem, em algum grau, ser vistas como uma forma de controle estatal sobre a atuação do terceiro setor. A Súmula Vinculante n. 13, como desdobramento do princípio da impessoalidade (art. 37, da CF), veda nepotismo no âmbito da Administração Pública. Em parcerias, suas balizas são transpostas por cláusulas contratuais e pela exigência de observância dos princípios do art. 37 às OS, de modo a impedir favorecimentos pessoais em seleções e contratações financiadas com recursos públicos (Brasil, STF, 2008; Brasil, STF, 2015).

No mesmo sentido, programas de integridade robustos com código de conduta, governo de riscos, *due diligence* de parceiros, controles de patrocínios e diretrizes claras de comunicação são essenciais para proteger a boa-fé objetiva nas relações com o Estado e a confiança pública (Brasil, 2013; Brasil, 2014).

Tratando de intervenção regulatória do Estados obre a proteção de dados. A Lei n. 13.709/2018 incide sobre dados de beneficiários, usuários, voluntários e empregados, impondo base legal, governança de privacidade, segurança da informação e planos de resposta a incidentes; quando a parceria envolve bases públicas, a exigência de transparência e *accountability* é ainda mais intensa (Brasil, 2018).

As tipologias de conflito de interesses positivadas na Lei n. 12.813/2013, voltadas ao exercício do cargo por agentes do Poder Executivo federal e aos impedimentos posteriores ao seu exercício (v.g., restrições temporárias de atuação, vedações ao uso de informação privilegiada e deveres de abstenção e comunicação), oferecem matriz normativa para regramentos internos das organizações da sociedade civil (OSC) e para cláusulas de integridade nas parcerias público-sociais (Brasil, 2013b). Embora endereçada aos agentes públicos, a lei irradia parâmetros às entidades privadas que com eles interagem: convites, interlocuções técnicas, patrocínios e contratações devem observar moralidade, impessoalidade e publicidade, em conformidade com os princípios do art. 37 da CF, como exigido pelo STF quando há recursos, bens ou prerrogativas públicas envolvidas (Brasil, Constituição, 1988; Brasil, STF, 2015). Na prática, isso se traduz em políticas internas de prevenção de conflitos (mapeamento e gestão de riscos, salvaguardas para tratamento de informação sensível, checagem de impedimentos pós-exercício de cargo de ex-agentes), além de canais de reporte e registros auditáveis (Brasil, 2013b; Brasil, 2014).

Esse arranjo dialoga com outros instrumentos de controle estatal sobre a atuação privada de interesse público: a Lei Anticorrupção e seu regulamento consideram a existência e a efetividade do programa de integridade na dosimetria sancionatória, induzindo OSC a adotarem governança, transparência, regras de hospitalidades e patrocínios (Brasil, 2013a; Brasil, 2022). A Orientação Normativa Conjunta CGU/CEP n. 1/2016 disciplina a participação de agentes públicos federais em eventos custeados por terceiros e reordena o comportamento de organizações privadas (inclusive OSC) que convidam ou financiam a presença de autoridades, reforçando salvaguardas de integridade (Brasil, CGU; CEP, 2016).

Logo, normas de conflito de interesses (Lei n. 12.813/2013), integridade empresarial (Lei n° 12.846/2013 e Decreto n. 11.129/2022) e integridade nas interações público-privadas (ONC n. 1/2016) aparentemente funcionam como formas de controle do Estado sobre a atuação

do terceiro setor inclusive quando não há contratação pública direta, orientando condutas, prevenindo riscos e protegendo a confiança pública, sem “estatizar” o regime das entidades (Brasil, STF, 2015).

No eixo do controle por resultados, as OSC devem ancorar sua gestão em métricas verificáveis (financeiras, operacionais e de impacto), auditorias e avaliação independente, com transparência ativa dos dados de desempenho. A literatura de avaliação no Terceiro Setor recomenda o uso de indicadores de eficiência, eficácia e efetividade, com foco em maximização de impacto social e alocação ótima de recursos (Cutt; Murray, 2000; Paes, 2010). Nesse mesmo sentido, a ADI 1.923/DF harmoniza-se com o regime de parcerias do MROSC (Lei 13.019/2014), estruturado por metas, cronogramas de desembolso, prestação de contas por resultados e controle finalístico (Brasil, STF, 2015; Brasil, 2014).

Impor integralmente o regime do art. 37 (concurso, licitação típica, prerrogativas de Fazenda) às OSC pode significar o fim das vantagens comparativas do modelo (agilidade, inovação, modernização e eficiência). A jurisprudência do STF tende a evitar tal situação: sem concurso (empregados privados) e sem licitação típica na formação do vínculo Estado–OS, mas com procedimentos públicos e impessoais e regulamento próprio nas contratações com recursos públicos (Brasil, STF, 2015). No polo oposto, a crença de que a natureza privada exonera as OSC de prestação de contas leva à subpublicização: a ADI 1.923/DF e a RCL 46.631 reforçam a transparência e a fiscalização (Brasil, STF, 2015; 2022).

O controle regulatório sobre o terceiro setor, à luz da Constituição e do STF, é condicionado e proporcional: protege o erário e a legitimidade democrática sem desfigurar a natureza privada e a autonomia gerencial dessas entidades. Em linguagem habermasiana, a legitimidade dos arranjos de coprodução de bens públicos resulta de procedimentos: chamamentos públicos, contratos de gestão com metas e indicadores, transparência, governança e integridade. Em contrapartida, a autonomia é preservada em aspectos estruturais (regime celetista, regulamentos próprios, flexibilidade operacional). O modelo brasileiro, assim, distancia-se de um controle hierárquico e aproxima-se de uma *accountability* por resultados, na qual MP, TCU/TCE e controle interno são garantias de confiança pública.

A moldura constitucional que sustenta as parcerias com o terceiro setor exige uma dupla lealdade: à soberania popular “todo poder emana do povo” (Brasil, Constituição, 1988, art. 1º, parágrafo único) e aos princípios do art. 37 da Constituição (Brasil, Constituição, 1988). As OSC, enquanto institucionalização da vontade social para enfrentar complexidades em que o Estado se mostrou ineficiente, não podem ser convertidas em extensões burocráticas da Administração sem perda de sua vantagem comparativa (agilidade, inovação, proximidade

comunitária). A crítica habermasiana ajuda a nomear o risco: a “colonização” de dinâmicas associativas por rotinas sistêmicas de poder/dinheiro, que esvazia a criatividade pública não estatal (Habermas, 1987). Cabe, reconhecer a legitimidade do controle estatal, mas limitar sua intensidade para não silenciar a própria voz social que dá origem a essas entidades.

O STF buscou delinear esse equilíbrio ao julgar a ADI 1.923/DF e, depois, ao rechaçar invalidações genéricas em sede de RCL 46.631: natureza privada e autonomia gerencial preservadas (pessoal celetista; contratações regidas por regulamento próprio), com exigência de procedimentos públicos, impessoais e transparentes quando houver recursos, bens ou pessoal públicos (Brasil, STF, 2015; Brasil, STF, 2022).

O MROSC consolida a passagem do comando-controle para a *accountability* por resultados: chamamento público, metas e indicadores, monitoramento e prestação de contas proporcionais ao risco (Brasil, 2014). Em chave decisória, vale a ponderação: produzir, no caso concreto, um “sentido constitucional e democraticamente adequado”, evitando tanto o legalismo paralisante quanto o decisionismo, e calibrando a interferência estatal sem estatizar o regime privado (Obara, 2022). Assim busca-se honrar a soberania popular e se proteger a confiança pública, sem que a tutela legítima se transforme em interferência ilimitada sobre a sociedade civil organizada.

## 5 CONCLUSÃO

É possível concluir que o problema norteador desta pesquisa consistiu em refletir sobre os limites e os contornos constitucionais da intervenção estatal sobre organizações privadas sem fins lucrativos que atuam no campo social, integrantes do chamado “terceiro setor”, à luz do entendimento firmado pela Corte Constitucional brasileira. Procurou-se averiguar de que modo tais limites, extraídos de precedentes estruturantes e do arranjo normativo vigente, buscam preservar a autonomia de atuação dessas entidades, sem descuidar de sua natureza jurídica atípica, da finalidade pública que as orienta e da devida prestação de contas à sociedade (accountability).

Ao longo de todo o percurso, esse trabalho adotou Jürgen Habermas como referência teórica principal. Essa escolha forneceu chaves normativas e reconstrutivas que orientam esta conclusão: a distinção analítica entre “mundo da vida” e “sistemas” mercado e Administração Pública e os respectivos riscos de colonização; o princípio do discurso e a pretensão de validade das normas sob condições de publicidade, reciprocidade e ausência de coerção; a cooriginalidade entre autonomia privada e autonomia pública, que sustenta um constitucionalismo simultaneamente protetivo de direitos e exigente em procedimentos democráticos; e a função do Direito como *médium* de integração social, apto a institucionalizar expectativas de participação, transparência e responsabilidade na prestação de contas. Nessa moldura habermasiana interpretam-se os resultados, a jurisprudência do STF e os desenhos regulatórios das parcerias com o terceiro setor.

Correlatamente, estabeleceram-se objetivos específicos que estruturam o trabalho: reconstruir o arcabouço teórico e histórico que tensiona as fronteiras entre público e privado, com destaque para a leitura habermasiana; examinar a moldura constitucional da intervenção estatal, sobretudo por regulação e fomento, tal como plasmada na Constituição Federal de 1988 e na legislação setorial de parcerias; sistematizar, a partir da jurisprudência do STF, parâmetros de incidência dos princípios administrativos, formas de controle e limites da ingerência burocrática sobre as entidades do terceiro setor; e avaliar as implicações desses parâmetros para um modelo gerencial colaborativo orientado por resultados e por justiça social.

A formulação do problema e das hipóteses, assim como a seleção de casos e de categorias analíticas, foi guiada pelos pressupostos da teoria do agir comunicativo e da democracia deliberativa. No plano operacional, isso significou conceber a esfera pública como infraestrutura institucional que conecta sociedade civil, Administração Pública e sistema político; distinguir controles que apenas reproduzem racionalidades sistêmicas formalismos

destituídos de comunicação daqueles que incorporam razões públicas, com justificações acessíveis, dados abertos e participação efetiva dos destinatários; e interpretar as decisões do STF à luz de um procedimentalismo materialmente sensível, no qual publicidade, motivação e participação figuram como condições de validade do uso de recursos públicos em colaboração com entidades privadas, e não como meros adornos retóricos.

As hipóteses trabalhadas relacionaram-se à análise do entendimento do STF sobre a legitimidade da colaboração Estado–sociedade em políticas sociais, impondo, porém, salvaguardas procedimentais para evitar captura por interesses particularistas e desresponsabilização estatal. A partir da leitura jurisprudencial do STF, ponderou-se sobre o eventual favorecimento a um modelo gerencial colaborativo (menos burocrático, mais orientado a resultados e integridade), compatível com a autonomia das entidades parceiras. Desse modo, debruçou-se de maneira reflexiva sobre a eventual necessidade de uma regulação específica e proporcional para o controle dessas organizações, de modo a preservar sua natureza jurídica e conservar suas características finalísticas e, ao mesmo tempo, garantir transparência, impessoalidade e eficiência na execução de ações em prol da sociedade.

O primeiro capítulo demonstrou que a oposição entre “público” e “privado” é uma construção histórica, jurídica e sociológica, útil como ideal-tipo, mas insuficiente para dar conta, sozinha, dos arranjos colaborativos contemporâneos. A genealogia da esfera pública, de matriz greco-romana e revigorada pela modernidade, revelou que a linha de separação entre a res publica e o domínio particular nunca foi ontológica; antes, deslocou-se conforme as necessidades de justiça, as formas de produção e os conflitos institucionais de cada época. Nessa reconstrução, a crítica habermasiana à colonização do “mundo da vida” por lógicas sistêmicas (mercado e burocracia) e a advertência de Bobbio quanto à relatividade histórico-conceitual das categorias público/privado convergiram para um ponto normativo: a legitimidade de parcerias com a sociedade civil depende de procedimentos públicos robustos (publicidade, participação, controle, impessoalidade) e de um desenho que evite a captura do espaço público por interesses privados.

O capítulo também adensou a conexão com a justiça social: na tradição aristotélica revisitada (justiças legal, distributiva e comutativa), a cooperação Estado–sociedade civil deve maximizar efeitos distributivos e correções comutativas, sem transformar a parceria em mero expediente de transferência de encargos. Dessa base emergiu o horizonte que orienta o restante do trabalho: pensar o Estado Democrático de Direito como espaço de deliberação e coprodução de ações para o melhor alcance da justiça social, onde o terceiro setor é ator institucional com

potencial de inovação e capilaridade, mas cujas ações devem ser permeadas por *accountability* compatível com a finalidade pública exercida.

O segundo capítulo identificou que a CF/88 consolidou um modelo de intervenção predominantemente indireta, que combina regulação e fomento para organizar a colaboração com entes privados na execução de políticas sociais. Longe de privatização, trata-se de descentralização regulada por princípios (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência) e por procedimentos que asseguram objetividade, transparência e controle. A legislação infraconstitucional (OS, OSCIP e MROSC) densifica esse desenho por meio de chamamento público, planos de trabalho com metas e indicadores, prestação de contas por resultados e disciplina de integridade.

A jurisprudência do STF, com destaque para a ADI 1.923/DF e decisões posteriores, exerce função estruturante ao reconhecer a constitucionalidade das parcerias quando fundadas em critérios públicos e impessoais de seleção e qualificação. Também admite soluções desburocratizantes, como regulamentos próprios de contratação e a dispensa de licitação para contratos de gestão, desde que acompanhadas de controles externos exercidos pelo Ministério Público e pelos Tribunais de Contas. Além disso, reafirma que descentralizar não significa privatizar, sendo imprescindível assegurar publicidade, motivação, fiscalização e foco em resultados socialmente relevantes. Em sentido pedagógico, a Corte ainda delimitou a ilegitimidade de intervenções estatais desproporcionais que colidam com a livre iniciativa ou com a autonomia associativa, ressaltando que nem toda ingerência normativa contribui, de fato, para a promoção de fins constitucionais legítimos.

O terceiro capítulo sistematizou a leitura constitucional dos limites de intervenção estatal sobre o terceiro setor. Partindo da natureza privada das entidades (associações e fundações sem fins lucrativos) que executam atividades de interesse público, explicitou-se que sobre elas incidem os princípios do art. 37 da CF sempre que mobilizem recursos estatais ou desempenhem funções de inequívoca relevância pública. Essa incidência, todavia, não as converte em Administração Pública: preserva-se a autonomia organizacional, com empregados celetistas, regulamentos próprios de contratação e governança privada, sem concurso público tudo sob o manto de controles finalísticos e proporcionais (planejamento, metas, indicadores, auditorias e transparência ativa) voltados a resultados e à integridade no gasto.

O capítulo evidenciou que a transposição mimética do aparato burocrático estatal para o interior das OSCs um isomorfismo que “publiciza por osmose” tende a neutralizar suas vantagens comparativas de capilaridade, agilidade e inovação. O equilíbrio constitucional apontado pela doutrina e pela jurisprudência, exige não confundir fomento com terceirização

opaca, com a indispensável observância de procedimento público, critérios objetivos e fiscalização, e, ao mesmo tempo, evitar que a autonomia privada seja sufocada por rituais administrativos incompatíveis com a natureza das entidades e com a finalidade de produzir resultados sociais com eficiência e controle.

A síntese jurisprudencial indica que a intervenção legítima é primordialmente procedimental e finalística. O STF tem demandado seletividade pública e impessoal nas fases de qualificação e de celebração dos ajustes contratos de gestão e termos de parceria, colaboração ou fomento, bem como transparência ativa e prestação de contas ancoradas em metas, indicadores e resultados. Requer, ainda, controles externos exercidos pelo Ministério Público e pelos Tribunais de Contas sobre o gasto e a consecução do interesse público; a preservação da natureza privada da entidade, com empregados regidos pela CLT e regulamento próprio de compras e contratações, sem equiparação automática ao regime jurídico-administrativo; e a possibilidade de correção de rumos e responsabilização quando se verificarem desvio de finalidade, opacidade, malversação de recursos ou esvaziamento dos princípios constitucionais.

Ao condicionar a parceria a procedimentos públicos e à *accountability* por resultados, a Corte aparentemente busca conferir legitimidade democrática e racionalidade instrumental às colaborações, ao mesmo tempo em que evita a captura do espaço público por interesses privados. Essa arquitetura, quando adequadamente aplicada, aparenta a busca pela preservação da autonomia gerencial e a flexibilidade das entidades do terceiro setor para inovar e responder a realidades territoriais e comunitárias, sem abdicar do dever estatal de orientar, auditar e, se necessário, sancionar. O resultado é um arranjo híbrido que tender ser capaz de ampliar a efetividade de direitos sociais, alinhado com a justiça distributiva (redução de desigualdades) e com a justiça comutativa (equilíbrio contratual e integridade), e coerente com a justiça legal (responsabilidade do Estado na tutela do bem comum).

A reconstrução histórico-teórica tornou inteligível o caráter relacional das categorias público e privado, fundamento para compreender a pertinência do terceiro setor em sociedades complexas. A moldura constitucional foi explicitada com clareza, distinguindo intervenção direta e indireta e destacando o fomento como instrumento de cooperação regulada. Por fim, a análise jurisprudencial extraiu parâmetros operacionais de seleção, transparência, controle e limites de ingerência, aptos a orientar decisões de gestores, órgãos de controle e dirigentes de OSCs.

A Corte reconhece a colaboração público-privada no campo social e fixa salvaguardas procedimentais e de controle para evitar o risco de captura e a desresponsabilização estatal. Os

princípios do art. 37 da CF, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, a exigência de chamamento e credenciamento com critérios objetivos, a possibilidade de regulamentos próprios de contratação e a fiscalização por MP e TCs compõem um conjunto coerente de freios e contrapesos.

Ao admitir instrumentos de gestão menos burocráticos (regulamentos próprios, ênfase em metas e resultados) e ao recusar a equiparação integral das OSCs à Administração Pública, a jurisprudência favorece um modelo gerencial colaborativo. A efetividade dessa diretriz, no entanto, depende de controles delimitados e inteligentes (proporcionais ao risco) e de uma governança que una integridade e desempenho, sob pena de se cair em dois extremos igualmente indesejáveis: laxismo (opacidade) ou sufocamento (engessamento).

As decisões analisadas pressupõem e, ao mesmo tempo, induzem o aperfeiçoamento do regime jurídico específico dessas parcerias. Em particular, reforçam a utilidade de marcos que organizam o ciclo de cooperação (planejamento, seleção, execução, monitoramento, avaliação e prestação de contas), de padrões de transparência ativa e de mecanismos de controle social (participação dos usuários, ouvidorias, conselhos e dados abertos).

A necessidade de calibragem regulatória permanece: não há um “tamanho único” de controle; ele deve ser ajustado ao objeto, ao risco e ao impacto social esperado. A contribuição teórico-normativa central desta pesquisa é, a partir de Habermas, também refletir sobre a composição de um núcleo de requisitos de validade pública para parcerias entre o Estado e as OSCs.

Destacam-se quatro pilares: o princípio do discurso, segundo o qual normas e decisões só são legítimas quando podem obter o assentimento racional dos participantes potenciais de um processo deliberativo inclusivo; o princípio da universalização, usado como teste contrafático de reciprocidade e imparcialidade para calibrar critérios de chamamento, seleção e priorização; a cooriginalidade entre autonomias privada e pública, que veda tanto a absorção burocrática das OSCs pela Administração Pública quanto a externalização irresponsável de deveres estatais; e o Direito como médium de integração social, encarregado de institucionalizar expectativas de participação, transparência e *accountability* por resultados.

Essa matriz habermasiana é traduzida em parâmetros operacionais: seleção impessoal e motivada, com razões públicas acessíveis; transparência ativa estruturada (dados abertos e relatórios inteligíveis); controle finalístico por metas e indicadores pactuados, com avaliação *ex post* e possibilidade de revisão; e preservação da natureza privada das entidades parceiras, condição para inovação e capilaridade, sem abdicar das salvaguardas públicas. O contencioso constitucional e os precedentes do STF são lidos, nesse passo, como esforços (ainda

incompletos) de cristalizar, no plano jurídico, as condições procedimentais de uma colaboração legítima à luz da teoria do discurso.

Ao organizar as categorias de análise jurisprudencial (natureza das entidades, seleção, transparência, controles interno/externo/social, limites da delegação, participação dos usuários e impactos distributivos), o estudo oferece um roteiro replicável para o exame de novos casos e para auditorias e avaliações de desempenho. Essa sistematização tem valor instrumental para gestores públicos, controladores e OSCs, pois traduz os precedentes em parâmetros operacionais auditáveis.

A investigação é propositadamente normativa e jurisprudencial, com diálogo teórico; não inclui avaliação econométrica nem etnografias de implementação. A seleção de casos privilegiou acórdãos com conteúdo material e pode não abranger todas as variações setoriais e estaduais de desenho de parceria. Por fim, sendo a jurisprudência dinâmica, novos julgados podem sofisticar ou recalibrar as balizas aqui identificadas. Essas limitações, contudo, não invalidam as conclusões; apenas recomendam prudência na generalização e abrem caminho para pesquisas complementares.

Para uma agenda de pesquisa futura factível, propõe-se, de início, ampliar estudos comparados entre os diferentes modelos de parceria OS, OSCIP e MROSC com atenção às métricas de acesso, qualidade e equidade na entrega de serviços públicos em regime de cooperação. É igualmente relevante avaliar o impacto das exigências de integridade e de transparência ativa sobre os custos de transação e sobre os resultados sociais efetivamente obtidos, articulando evidências quantitativas e qualitativas. Nesse mesmo horizonte, recomenda-se investigar, com base empírica inclusive por meio da análise de casos orientada pela jurisprudência, como distintos arranjos de controle, procedimental e finalístico, influenciam a efetividade nas áreas de saúde, assistência e educação, identificando mecanismos que maximizem resultados sem impor burocracias desnecessárias.

A agenda também deve incorporar a participação dos usuários e o controle social sob a perspectiva do pluralismo jurídico, contemplando povos e comunidades tradicionais e suas formas próprias de deliberação, inclusive nas interfaces com a Convenção nº 169 da OIT.

Recomenda-se que gestores públicos adotem chamamentos com critérios objetivos, motivação explícita das escolhas e matriz de riscos capaz de calibrar os níveis de controle ao longo da execução. É aconselhável privilegiar indicadores de resultado e de impacto, com revisões periódicas previamente pactuadas, além de assegurar transparência ativa por meio de dados abertos. A participação social deve ser fortalecida com o envolvimento de conselhos de políticas públicas e de usuários em todas as fases do ciclo, do planejamento à avaliação.

No campo dos órgãos de controle, convém priorizar auditorias de natureza finalística e análises de custo-efetividade, evitando a reprodução mecânica de formalismos que pouco agregam ao desempenho. É pertinente exigir planos de integridade e de gestão de conflitos de interesse das entidades parceiras, assim como desenvolver guias de boas práticas para regulamentos próprios de contratação e seleção de pessoal. Tais parâmetros devem garantir impessoalidade e publicidade sem sufocar a autonomia institucional necessária à boa gestão.

Recomenda-se institucionalizar estruturas de governança das Organizações da Sociedade Civil com conselhos independentes e comitês de integridade e auditoria, além da publicação anual de relatórios de atividades e de execução orçamentária em linguagem acessível ao cidadão. Também se mostra adequado adotar regulamentos de compras e de seleção baseados em regras objetivas, com controles internos proporcionais ao porte e ao objeto do ajuste.

É proveitoso consolidar metodologias de avaliação orientadas por resultados, com ênfase em justiça distributiva e territorial. Laboratórios de políticas públicas que reúnam OSCs e gestores podem fomentar soluções inovadoras, enquanto pesquisas-ação contribuem para testar, em contextos reais, cláusulas de desempenho e mecanismos de *accountability*. Essa aproximação entre teoria e prática amplia a qualidade decisória e retroalimenta, com evidências, a melhoria regulatória e a aprendizagem institucional.

A consolidação de um modelo colaborativo orientado por resultados e por integridade tende a produzir efeitos sistêmicos: reforça a confiança pública, atrai financiamento filantrópico mais responsivo e qualifica a execução de políticas, especialmente em territórios vulneráveis. Ao mesmo tempo, projeta uma democracia mais substantiva, na qual o Estado se abre à coprodução de bens públicos com atores sociais dotados de legitimidade comunitária. Para que esse movimento não descaem em colonização burocrática ou em mercantilização de direitos, impõe-se vigilância procedimental permanente e uma cultura institucional voltada à transparência, à avaliação e à aprendizagem contínua.

Promover a reflexão central desse trabalho significou reconhecer que a indagação sobre os “limites da intervenção estatal” é, em essência, um questionamento sobre procedimentos, responsabilidades e resultados. A jurisprudência constitucional brasileira tende a oferecer um roteiro: responsabilidade estatal indeclinável, colaboração regulada por princípios e por procedimentos públicos, preservação da natureza híbrida e não lucrativa das entidades da sociedade civil e controle por resultados com transparência. A partir dessa sinalização, delineia-se uma agenda prática e intelectualmente exigente: transformar esses parâmetros em rotinas efetivas de gestão, de controle e de participação, de modo que a promessa constitucional de

justiça social encontre, na colaboração com a sociedade civil, não um atalho, mas um caminho institucionalmente seguro, transparente e eficaz.

## REFERÊNCIAS

AQUINO, Tomás de. **Comentario a la Ética a Nicómaco de Aristóteles**. Tradução de Ana Mallea. Pamplona: Eunsa, 2001.

AQUINO, Tomás de. **Summa Theologiae**. I-II, q. 94. Corpus Thomisticum. Disponível em: <https://www.corpusthomisticum.org/sth2094.html>. Acesso em: 29 ago. 2025.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicómaco**. Trad. (ed. brasileira). São Paulo: Edições Loyola, 2005.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002

B3 Brasil, Bolsa, Balcão. **Regulamento do Novo Mercado**. São Paulo: B3, 2025. Disponível em: <https://www.b3.com.br/>. Acesso em: 23 jul. 2025.

BETTINE, Marco. **A Teoria do Agir Comunicativo de Jürgen Habermas: bases conceituais**. São Paulo: Edições EACH/USP, 2021. DOI: 10.11606/9786588503027. Disponível em: <https://www.livrosabertos.abcd.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/587>. Acesso em: 02 ago. 2025.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. 2 v.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1997.

BOBBIO, Norberto. **Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. 25. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017.

BODIN, Jean. **Os seis livros da República**. Trad. José Carlos Orsi Morel. São Paulo: Ícone, 2011

BRASIL. Código Civil (2002). **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Controladoria-Geral da União; Comissão De Ética Pública. **Orientação Normativa Conjunta CGU/CEP nº 1, de 6 de maio de 2016**. Brasília, DF: CGU/CEP, 2016. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/67837>. Acesso em: 06 ago. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022.** Regulamenta a Lei nº 12.846/2013. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11129.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11129.htm). Acesso em: 06 ago. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999.** Regulamenta a Lei nº 9.790/1999. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º jul. 1999.

BRASIL. **Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016.** Regulamenta a Lei nº 13.019/2014. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2016/decreto-8726-27-abril-2016-782945-publicacaooriginal-150185-pe.html>. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013 (2013a).** Dispõe sobre conflito de interesses no âmbito do Poder Executivo federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112813.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112813.htm). Acesso em: 02 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (2013b).** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas por atos contra a administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm). Acesso em: 02 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm). Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 maio 1998.

BRASIL. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.** Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 mar. 1999.

BRASIL. Presidência da República; Advocacia-Geral da União; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Manual MROSC: do planejamento à prestação de contas.** Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/portarias/MANUALMROSCDoPlanejamentoPrestaodeContasreduzido13082025.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2025.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.** Brasília, DF: Secretaria-Geral/PR, 2015. Disponível em: [https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/dialogos/parcerias/publicacoes/2015\\_SGPRMarcoRegulatoriodasOrganizacoesdaSociedadeCivil.pdf](https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/dialogos/parcerias/publicacoes/2015_SGPRMarcoRegulatoriodasOrganizacoesdaSociedadeCivil.pdf). Acesso em: 22 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.923/DF. Rel. Min. Ayres Britto; red. p/ o acórdão Min. Luiz Fux.** Julgado em 16 abr. 2015. Brasília, DF: STF, 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1852171>. Acesso em: 21 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação n. 46.631/SP. Rel. Min. Luís Roberto Barroso.** Julgado em 16 de abril de 2021. Brasília, DF: STF, 2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1196800532/inteiro-teor-1196800540>. Acesso em: 21 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 907/RJ. Rel. Min. Alexandre de Moraes; red. p/ o acórdão Min. Roberto Barroso.** Julgado em 1º ago. 2017. Plenário, Brasília, DF: STF, 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.580/DF (medida cautelar referendada). Rel. Min. Gilmar Mendes.** Julgamento em 4 jan. 2024. Diário da Justiça eletrônico, Brasília, DF, 8 jan. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6823597>. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.629/MG. Rel. Min. Dias Toffoli.** Julgado em 17 fev. 2025 (Sessão Virtual 7–14 fev. 2025). Brasília, DF: STF, 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 789.874/DF (Tema 569). Rel. Min. Teori Zavascki.** Julgado em 16 set. 2014. Brasília, DF: STF, 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=1419588>. Acesso em: 21 ago. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial.** Revista do Serviço Público, v. 47, n. 1, p. 7-39, 1996

COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos.** São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2000.

COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. **Civil Society and Political Theory.** Cambridge (MA): MIT Press, 1992

COHN, Gabriel; **A “objetividade” do conhecimento nas Ciências Sociais.** In: COHN, Gabriel. (Org.). WEBER, Max. Sociologia. São Paulo: Ática, 2004. (Coleção Grandes Cientistas Sociais).

COMPARATO, Fábio Konder. **Para viver a democracia.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

COUBE, Maíra; FONTES, Luiz Felipe; Rocha, Rudi. **Gestão privada de serviços públicos de saúde: evidência do modelo de OSS no Brasil.** In: Rocha, Rudi; ARRUDA, Helena; ROSA, Leonardo; *et al.* (org.). **Setor privado e relações público-privadas da saúde no Brasil: em busca do seguro perdido.** São Paulo: IEPS; Umane, 2024. p. 347–387.

CUTT, James; MURRAY, Vic. **Accountability and Effectiveness Evaluation in Non-Profit Organizations.** London: Routledge, 2000.

DANNER, Leno Francisco. **Habermas e a ideia de continuidade reflexiva do projeto de Estado social: da reformulação do déficit democrático da social-democracia à contraposição ao neoliberalismo.** 2011, PUC-RS, Porto Alegre.

DIAS, João Ricardo de Castro. **Adam Smith e a unidade entre a Teoria dos Sentimentos Morais e A Riqueza das Nações.** Revista de Economia Política, 2022.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

FINNIS, John. **Natural Law Theories.** Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2007. Disponível em: <https://plato.stanford.edu/entries/natural-law-theories/>. Acesso em: 19 ago. 2025.

FONSECA, Ricardo Marcelo. **Introdução teórica à história do direito.** 1. ed., 1. reimp. Curitiba: Juruá, 2010.

FOUCAULT, Michel. Nascimento da biopolítica: **curso no Collège de France (1978-1979).** Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GANEM, Angela Cristina Lucas. **A mão invisível: a moralidade em Adam Smith.** Rio de Janeiro: EdUERJ, 2000.

GALBRAITH, John Kenneth. **A economia das fraudes inocentes: verdades para o nosso tempo.** São Paulo: Companhia das Letras, 2004, p. 53-54.

GOBETTI, Piero. **La rivoluzione liberale: saggio sulla lotta politica in Italia.** Bologna: Cappelli, 1924.

GROTIUS, Hugo. **Do direito da guerra e da paz.** 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

GUIMARÃES, Alexandre; CRUZ, Carlos Frederico Marés. **Neoliberalismo e ciência política: uma leitura crítica.** Revista de Ciência Política, v. 12, n. 2, 2015.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HABERMAS, Jürgen. **The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society.** Cambridge (MA): MIT Press, 1989.

HABERMAS, Jürgen. **Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats.** Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1992.

HABERMAS, Jürgen. **Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy.** Cambridge, MA: MIT Press, 1996.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade.** v. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade.** v. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública.** São Paulo: Unesp, 2013.

HABERMAS, Jürgen. **Perfiles filosófico-políticos**. Madrid: Taurus, 1987.

HABERMAS, Jürgen. **Entre naturalismo e religião: estudos filosóficos**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo: racionalidade da ação e racionalização social**. v. 1. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012a.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo: sobre a crítica da razão funcionalista**. v. 2. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012b.

HÖFFE, Otfried. **Aristóteles**. Porto Alegre: Artmed, 2008.

HÖFFNER, Joseph. **Doutrina social cristã**. Trad. José Maria Wisniewski. São Paulo: Loyola, 1986.

IBGC Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Governança corporativa: princípios e definições**. São Paulo: IBGC, s.d. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/conhecimento/governanca-corporativa>. Acesso em: 23 maio. 2025.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1982

LAUBADÈRE, André de. **Tratado teórico e prático de direito administrativo**. São Paulo: RT, 1985.

LÉLIS, Renata Almeida. **Jurisdição e interpretação constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

LUHMANN, Niklas. **Teoria dos sistemas sociais: esboço de uma teoria geral**. Petrópolis: Vozes, 2016.

MEDEIROS, Anny Karine de; CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky; Silva, Fernanda Christina da. **Estudos sobre *accountability* no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 47, 2013.

MISES, Ludwig von. **A mentalidade anticapitalista**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2011.

MÜHL, Eldon Henrique. **Violência, racionalidade instrumental e a perspectiva educacional comunicativa**. Cadernos de Educação, Pelotas, n. 33, p. 251–274, maio/ago. 2009.

OBARA, Hilbert Maximiliano Akihito. **Constitucionalismo no enfrentamento da epidermização da inferioridade: combate aos efeitos mais perversos da pandemia para a população negra no Brasil**. Revista de Direito Brasileira, Florianópolis, v. 36, n. 13, p. 4–22, 2023.

OBARA, Hilbert Maximiliano Akihito. **Constituição e humanidades na contemporaneidade de um Brasil pandêmico**. Revista de Direito Brasileira, Florianópolis, v. 32, n. 12, p. 427–444, 2022.

OBARA, Hilbert Maximiliano Akihito. **Jurisdição e Interpretação**. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

OBARA, Hilbert Maximiliano Akihito. **Antidiscriminação E Humanidade: Considerações Filosóficas E Jurídicas**. Escola Da Ajuris No Enfrentamento Da Discriminação. Porto Alegre: Editora Fundação Fênix, 2023

OBARA, Hilbert Maximiliano Akihito. **O giro linguístico e a normatização constitucional no caso concreto**: conformação na decisão que determinou o serviço de tele-entrega de restaurante em shopping no período de pandemia do coronavírus. Porto Alegre: AJURIS, 2021.

OBARA, Hilbert Maximiliano Akihito (org.). **Escola da AJURIS no enfrentamento da discriminação**. Porto Alegre: Editora Fundação Fênix, 2023.

OECD Organisation for Economic Co-operation and Development. **G20/OECD Principles of Corporate Governance (2023)**. Paris: OECD, 2023. Disponível em: <https://www.oecd.org/>. Acesso em: 23 maio. 2025.

PACE, Eduardo Sergio Ulrich; BASSO, Leonardo Fernando Cruz; Silva, Roseli da; KIMURA, Herbert. **O uso de indicadores de desempenho pelo Terceiro Setor**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2019. Disponível em: <http://www.anpad.org.br>. Acesso em: 16 maio. 2025.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, associações e entidades de interesse social**: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários. 7. ed. São Paulo: Forense, 2010.

PETERS, B. Guy. **Is governance for everybody? Policy and Society**, v. 33, n. 4, p. 301–306, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2014.10.005>. Acesso em: 2 ago. 2025.

PETERS, Michael A.; BESLEY, Tina A. C. **Social Exclusion/Inclusion: Foucault’s analytics of exclusion, the political ecology of social inclusion and the legitimation of inclusive education**. Open Review of Educational Research, v. 1, n. 1, p. 99–115, 2014.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 1980

RESTA, Eligio. **O direito fraterno**. São Paulo: Loyola, 2004.

ROCHA, Rudi; ARRUDA, Helena; ROSA, Leonardo; *et al.* **Setor Privado e Relações Público-Privadas da Saúde no Brasil: em busca do seguro perdido**. São Paulo: IEPS/Umane, 2024. (Cap. 8: Gestão privada de serviços públicos de saúde: evidência do modelo de OSS no Brasil).

SANTOS, Boaventura de Sousa. **“Explicar a igualdade aos 1% mais ricos do mundo.”** CES Sala de Imprensa, 19 dez. 2018. Disponível em: [ces.uc.pt](https://ces.uc.pt). Acesso em: 29 ago. 2025.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O futuro começa agora: da pandemia à utopia**. São Paulo: Boitempo, 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **La globalización del derecho: los nuevos caminos de la regulación y la emancipación**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1998.

SARMENTO, Daniel (org.). **Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing *Accountability*. In: Schedler, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (org.). **The Self-Restraining State: Power and *Accountability* in New Democracies**. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1999. p. 11–28.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. São Paulo: Abril Cultural, 1983

STICHWEH, Rudolf. **A teoria dos sistemas e os sistemas de exclusão**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 15, n. 44, 2000.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico: um referencial epistêmico e metodológico na insurgência das teorias críticas no direito**. Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, p. 2711–2735, out./dez. 2019.

WOLKMER, Antonio Carlos; MALDONADO BRAVO, Efendy Emiliano. **Pluralismo jurídico diante do constitucionalismo latino-americano: dominação e colonialidade**. Cahiers des Amériques latines, n. 94, 2020.

YRIGROYEN FAJARDO, Raquel. **Pautas de coordinación entre el derecho indígena y el derecho estatal**. Guatemala: Fundación Myrna Mack, 1999.