DAS ORIGENS DO ESTADO AO ADVENTO DO TERCEIRO SETOR

Autores: Adalberto de Oliveira Brandão, Andréa de Oliveira Silva e Luís Alberto Guadagnin

Resumo:

Este ensaio analisa as formas de organização política que precederam o surgimento do Estado moderno e as circunstâncias em que se deu a sua estruturação. Este caminho é percorrido com o propósito de verificar o advento do Terceiro Setor, especialmente no Brasil. O Terceiro Setor é resgatado historicamente. Apresentam-se os argumentos históricos, econômicos e sócio-políticos que explicam a relevância que o terceiro setor adquire na relação Estado-sociedade-mercado. Comenta-se a legislação recentemente editada, que dispõe sobre a qualificação de "organizações sociais" como entidades do terceiro setor, fixando regras quanto à composição dos órgãos de administração e condicionando o repasse de recursos públicos à celebração de contratos de gestão com o Estado. O artigo tem o objetivo de provocar uma reflexão acerca das conseqüências da institucionalização das organizações sociais no processo de participação/emancipação.

1. Introdução

Este ensaio retoma a análise das formas de organização política que precederam o surgimento do Estado moderno e examina as circunstâncias em que o mesmo se estruturou. Tal abordagem histórica é desenvolvida com o intuito de contribuir para a compreensão do papel do "Terceiro Setor" e de sua inserção na relação Estado – Sociedade – Mercado.

Na abordagem das origens do Estado são apresentadas as características do Estado pré-moderno e do Estado moderno. As funções do Estado são destacadas objetivando analisar a crescente amplitude de sua atuação.

O redesenho do Estado, processo em curso, prevê a retração da produção estatal de bens e serviços levando a sociedade civil a estruturar-se para auto-gerir a provisão de necessidades coletivas.

A forma pela qual a sociedade civil tem se organizado para defender direitos e buscar a auto-satisfação das referidas necessidades é abordada no tópico "advento do terceiro setor". Nele, discorre-se sobre os argumentos histórico-econômicos e sócio-políticos que explicam a relevância adquirida pelas organizações privadas, sem fins lucrativos com objetivos públicos.

Por fim, apresenta-se uma análise da legislação recentemente editada em nosso País dispondo sobre a qualificação de organizações sociais, incumbidas de executar atividades sociais hoje a cargo do Estado.

2. Das origens do Estado

Os conceitos teóricos centrais para a descrição da sociedade, do corpo social e suas vinculações, que na filosofia antiga espelhavam um âmbito mais restrito, passam, nos últimos séculos, a ser dominadas por uma visão econômica. Desenvolvem-se os conceitos de segurança, administração, política, cuja operacionalidade visa a uma situação mais complexa, em que se manifesta um problema desconhecido até então: a compatibilização da sociedade burguesa, de um lado, com a política, de outro, seguindo-se a problematização do poder político como algo que devia ser controlado para que a vida se realizasse e se aperfeiçoasse. Para embasar a análise do surgimento do Estado moderno (séculos XV a XVIII), da sua expansão (séculos XIX e XX) e do questionamento da amplitude da ação estatal, nas últimas décadas, procede-se, a seguir, ao reexame das características sociais e filosóficas básicas do estado pré-moderno.

É comum, entre os teóricos da política, o reconhecimento de que o Estado é uma figura da Era Moderna. Os grupos arcaicos constituíam sistemas simples, identificados, em geral, por fatores totêmicos, cujo exemplo típico é a tribo. Os agrupamentos antigos, que tiveram aumentada a sua complexidade estrutural pelo desenvolvimento da agricultura e pelo aparecimento dos mercados, passam a ser identificados por outros fatores, permitindo que se fale em *polis, regnum, respublica*. A expressão "Estado" só adquire um estatuto teórico na Era Moderna e é utilizada para designar formações bastante peculiares que, não obstante, parecem reproduzir caracteres comuns aos grupos políticos em geral. Esta aparência é que faz com que se refira, às vezes e impropriamente, ao "Estado" grego, ao "Estado" romano, aos "Estados" orientais.

2.1 Estado pré-moderno

De maneira geral pode-se dizer que as organizações políticas da Antigüidade não chegam a se caracterizar como Estado na medida em que as suas administrações eram dominadas pela indistinção da organização constitucional, pela ausência de normatização própria, pelo fato de ser a organização administrativa referida aos *officia* singularmente tomados. A presença do trabalho escravo permitia que boa parte dos serviços ditos hoje públicos fosse desempenhada por servos, libertos ou escravos. Estes não estavam a serviço de *respublica*, mas dos *officia publica*, (o senado, os cônsules que tinham cada qual, os seus servidores), regulados ou por normas comuns ou por regras sociais e religiosas. Em suma, em termos modernos, dir-se-ia que as organizações antigas não conheciam a distinção entre administrar e governar. Exemplificando, tanto no *De officis* como na *De legibus*, Cícero reúne, indistintamente, preceitos do bem administrar com os do bem governar.

A questão social européia constitui-se face de uma concepção concreta. A *polis* representava um momento de transformação das sociedades arcaicas. Na *polis*, o homem se desprende, aos poucos, da totalidade mágica e aparece como indivíduo, que pode agir em função de (boas ou más) possibilidades, escolhendo racionalmente dentre elas. Daí se seguiam concepções do homem-indivíduo como ser livre na *polis*, isto é, alguém que se movia entre iguais e participava do poder. A *polis* era o lugar onde a ação livre do homem tinha curso. Não se trata ainda de livre arbítrio (noção cristã, que surge mais tarde), mas de uma qualidade da ação do homem que vive na *polis* e participa de seu governo (ser livre igual a agir politicamente, isto é, participar da coisa pública, entre os seus iguais). A sociedade se identifica com a *polis*, é *societas civis,* isto é, conjunto de homens livres e não livres, sendo o poder algo de que participam os *homens livres*. Daí ser o seu protótipo a família, em que as relações básicas são entre o homem - marido e senhor - e a mulher, os filhos e os escravos.

Neste sentido explica-se o uso de conceitos como governante/governado, dominante/dominado para descrever o fenômeno do poder dentro da *polis,* enquanto o todo social. Aqui, as relações todo/parte absorvem as relações fins/meios, pois o homem livre é o centro da vida social, o protótipo do todo, e assim, o endereço dos fins sociais. Os demais (não livres) são suas parte e seus meios. (Aristóteles, Política, 1252ª, 28 ss.) Fora da *polis*, os outros são estrangeiros, bárbaros, sendo a sociedade, numa concepção racionalizada, o conjunto dos homens livres e não-livres. Também para os romanos, o povo romano era o conjunto de homens, ligados pelo direito e capacitados para gozar a *res-publica*. Não havia qualquer concepção de sociedade como algo distinto dos seres reais (sociedade como pessoa). Weber (1997) observa que os romanos não chegam a desenvolver a noção de *Pessoa Jurídica*.

Esta concepção nominalista (real é o homem, não o seu conjunto) torna o fenômeno do agrupamento um mistério (algo que surge por origem divina ou, como se dirá depois, por contrato), donde mais tarde as teorias da soberania virem a se preocupar com o poder político como extensão do poder individual.

A formação do Estado moderno, exige, pois, uma clara compreensão desta evolução que sofre a vida política no Ocidente desde a Antigüidade. O marco inicial de sua concepção está na distinção entre a esfera pública e a privada. A falta de nitidez e precisão da linha divisória entre estas duas esferas, afetada também pelo desenvolvimento posterior da noção de esfera social como intermediária entre ambas, tem sido fomentada ainda hoje, para permitir a apropriação do Estado por corporações ou grupos (privatização do Estado), ou para sobrepor o interesse individual ao coletivo (hegemonia do mercado). Como se viu, entre os gregos e mesmo entre os romanos, a linha divisória entre a esfera privada e a pública era claramente traçada. Os homens viviam juntos na família e a isso eram compelidos pela necessidade de sobreviver. Esta era a esfera da vida privada, dominada pela necessidade. De outro lado, havia a esfera da vida pública, sob o domínio da liberdade. Na primeira imperavam as desigualdades naturais, posto que os seres humanos eram diferentes entre si por diversos atributos e a sujeição de um ao outro era fruto da necessidade vital. Na segunda imperava a isonomia perante as normas. Não obstante, o que a concepção grega se propunha a sustentar, e com veemência, é que a estrutura da vida privada não devia ser transposta para a vida pública. Quando isso acontecia, tínhamos a tirania. O princípio da vida pública-política *stricto sensu*, a liberdade, exigia igualdade dos que integravam o convívio social.

Na Idade Média, a expressão *político* passa a ser traduzida por *social*. O *"zoon politikon*" de Aristóteles é agora o "*animal social*" de Sto. Tomás de Aquino. Com isso a distinção entre a esfera pública e a privada se vê obscurecida. Social é um termo ambíguo, posto que alcança as duas esferas: o homem é um ser social tanto na vida privada como na pública. Isto faz com que entre a esfera pública e a privada se introduza uma outra, intermédia, a esfera do social, também reconhecida pela noção cristã de Bem Comum. Trata-se de algo que não era propriamente público nem privado, correspondendo a interesses materiais e espirituais dos indivíduos, quer na sua vida pública, quer na sua vida privada. A distinção, por tanto, entre o público e o privado se torna matizada por uma nova esfera - o social - de que os indivíduos participam em comum, mas que não chegava a ser exclusivamente uma esfera pública. De certo modo, a relação de governo fica, em conseqüência, alterada. Pois, se para os gregos havia um abismo entre o público e o privado, a vida pública sendo inconfundível com a vida familiar, já na Idade Média, a figura da família assume outra importância. Enquanto o *pater familias*, tomava seus escravos, seus filhos, sua mulher como coisas - *res*, não reconhecendo neles, nesse sentido, qualquer relação de igualdade, já o senhor feudal, em observância ao princípio cristão da igualdade de todos em Deus, encarava seus súditos, servos, mulher e filhos numa relação que, se não era pública no

sentido grego, era já política num sentido novo, pois ambos participavam da esfera comum do social. Após o advento do Cristianismo a liberdade passa a ser equacionada como *livre arbítrio*, uma faculdade virtualmente desconhecida pela Antigüidade. O equacionamento liberdade/vontade permitiu o equacionamento do poder como opressão ou, no mínimo, como governo sobre os outros, e da liberdade como um bem a ser protegido.

Do embaçamento da distinção, clara entre os gregos, da esfera pública e da esfera privada através da esfera do social, o que é obtido graças a equalização dos homens perante Deus por meio do conceito de livre-arbítrio, o Ocidente é conduzido à percepção de poder político numa forma inteiramente nova: o Estado Moderno.

2.2 O Estado Moderno

A idéia de Estado, enquanto um ente abstrato, nasce na Era Moderna, a partir do Renascimento. Thomas Hobbes foi dentre vários, um de seus maiores expositores. Trata-se de algo que tem origens no império romano. Os romanos, ao contrário dos gregos, conseguiram elaborar a idéia de império. Quando Antenas conquistava Tebas, Tebas continuava Tebas e Atenas, Atenas. Já os romanos conseguiram ampliar Roma, que de uma cidade se torna um vasto domínio político. Contudo, o Império Romano se confundia, não obstante, com o seu imperador que não era uma espécie de representante nem mesmo uma espécie de personificação de algo. Faltava aos romanos aquilo que aparecerá na Era Moderna: o ente político como uma abstração, separada dos entes individuais.

Uma das características básicas desta abstração é a idéia de soberania. A soberania como poder/direito do soberano já existia desde a Idade Média. Sua raiz social estava na relação direta e concreta ente o soberano e o súdito por meio dos mecanismos de apossamento da terra. Por isso até hoje soberania e territorialidade são conceitos próximos. A partir do Renascimento o crescimento da atividade mercantil, o intercâmbio com o Oriente, as Cruzadas, as grandes descobertas afetam essa relação extremamente concreta do senhor sobre a terra e sobre os que nela vivem. Introduz-se uma nova forma de relação, que não é de poder sobre objetos, riqueza, mas de poder sobre o corpo e seus atos, o poder sobre o trabalho. Trata-se de um poder - o poder disciplinar - que ao contrário da soberania medieval, é mais contínuo e permanente (Foucault, 1995). Não pode ser alimentado por instrumentos ocasionais, mas necessita um sistema de delegações contínuas. O poder disciplinar altera a noção medieval de soberania, que se torna mais abstrata, mas, simultaneamente, mais racionalizável e duradoura. Esta noção oculta a relação de propriedade e de riqueza sob a capa de direitos abstratos que se interpõem no todo social. Mas se antes a soberania emergia do apossamento da terra, agora ela o constitui.

Eis aí a idéia nova de soberania que explicará o Estado: o poder soberano como algo que constitui a comunidade política e garante as relações sociais de propriedade. Foi isto que Hobbes (1983) percebeu e expôs com genialidade. É a clássica figura do Leviatã. Ao descrevê-lo, Hobbes (1983) fala dele como um homem artificial, que faz todas as leis, mas não se submete a nenhuma delas, que não é igual nem desigual em relação aos súditos, apenas é diferente, é um outro, caracterizado pelo direito de ditar as leis e pela força de fazê-las cumprir. Este "homem artificial", que não se confunde com a comunidade, já havia sido percebido também por Maquiavel. Para este, a relação entre o príncipe e seu principado era de exterioridade (Foucault, 1995), donde ser o exercício do poder um exercício de manutenção, reforço e proteção do principado.

O principado por sua vez, não era apenas um conjunto de súditos e territórios, mas

um objetivo: tratava-se de algo que ele possuía e que precisava saber guardar e proteger. Em sentido semelhante, Hobbes (1983) fala que o soberano tinha por tarefa zelar pela vida boa e cômoda dos súditos e pela sua segurança, mas, simetricamente o soberano é responsável pela ordem, em retribuição à entrega que fizeram os homens de todos os direitos que tinham no estado de natureza. O *Leviatã* é um sujeito artificial, uma espécie de cimento do corpo político, um terceiro em face da esfera pública (social) e da esfera privada. Entre estas esferas, ao contrário da Antigüidade, não há mais clara distinção, nem harmonia complementar. Sua relação se torna conflitual: os interesses públicos (sociais) afetam os privados e estes os públicos. Donde o Estado como terceiro, cuja presença constitui a comunidade política.

A idéia de que o soberano tinha por tarefa zelar pela vida boa e cômoda dos súditos aponta, porém, para uma segunda direção da análise da concepção do Estado na Era Moderna. Aqui ocorre uma verdadeira ruptura com as concepções antigas. Aristótoles tinha determinado a politicidade como algo inato ao homem. O homem, como animal político, convivia na *polis* por aptidão inata; ou seja, o móvel de sua associação em comunidades livres não era a proteção de interesses grupais ou individuais, mas algo que pertencia à essência humana. De outro lado, a satisfação das necessidades, o problema da sobrevivência, individual e grupal, era provida em outra esfera, a esfera privada, pela família. Assim o domínio público e o privado se ocupavam de coisas distintas:

a) domínio público, a *polis,* era o lugar do encontro, do agir conjunto, das deliberações comuns;
b) domínio privado, a família, cuidava do interesse privado de prover as necessidades para sobreviver.

Diversamente, quando Hobbes (1983) diz que o soberano é responsável pela vida cômoda dos súditos, pela segurança, pela ordem pública, ele lhe confere uma responsabilidade que, no mundo antigo, cabia ao *pater familias*. Eis aí um novo contorno do poder político: o Estado como um todo responsável pela sobrevivência. Como os indivíduos que compõe a comunidade, pelos próprios afazeres, não podem ter este cuidado, então ocorre esta delegação ao "homem artificial". No momento, porém, em que ao poder político se atribui esta incumbência, é como se ocorresse uma espécie de privatização da esfera pública: o público passa a assumir a função da manutenção do indivíduo. Daí o surgimento do "problema da *governamentalidade*" (Foucault, 1995).

O Estado Moderno surge de duas vertentes distintas da compreensão do poder político. Uma é a visão jurídica, com base na noção do império. A outra, é a visão econômica, com base na idéia da gestão da coisa pública. Não se pode precisar exatamente quando nasce a forma "Estado" moderno, construído com base nessas duas noções basilares. É certo que as guerras do fim do século XV conduzem Espanha, França e Inglaterra a constituírem-se em Estados. A Itália conhece uma transição, que se estende até o século XVII quando os principados são constituídos como Estados. Portugal, em decorrência de sua luta com os árabes e com a sua afirmação política em face dos reinos espanhóis, assume precocemente o caráter estatal. E em todos os casos, a organização administrativa própria é um elemento típico, ao qual se acrescenta a idéia de uma grandeza superior, marcada pelo desenvolvimento da noção de soberania.

Esta concepção do Estado como conceito moderno é demonstrada particularmente por Max Weber (1997) que identifica o aparecimento do Estado com o desenvolvimento da burocracia enquanto forma de dominação baseada na crença da legalidade, isto é da organização racional das competências com base na lei, tendo em vista o princípio da eficiência. Weber, na primeira parte de *Economia e Sociedade*, expõe seu sistema de tipos

ideais, entre os quais os de lei, democracia, capitalismo, feudalismo, burocracia, sociedade, patrimonialismo e sultanismo. Como a burocracia se desenvolve tanto em economias desenvolvidas do tipo patrimonialista quanto do tipo capitalista, os Estados se organizam e se multiplicam em vários tipos, cuja nota característica é a complexidade organizacional. Já a idéia de grandeza superior é típica das primeiras teorizações. Os conceitos teóricos centrais para a descrição da sociedade, do corpo social e suas vinculações, que na filosofia antiga espelhavam um âmbito mais restrito, passam a ser dominadas por uma visão econômica, como o são os conceitos de segurança, administração, política, cuja operacionalidade visa a uma situação mais complexa, em que se manifesta um problema desconhecido até então: a compatibilização da sociedade (burguesa), de um lado com a política, de outro, seguindo-se a problematização do poder político como algo que devia ser controlado para que a vida se realizasse e se aperfeiçoasse.

A soberania não é eliminada, mas tem que ser repensada. Aparece numa forma nova. Antes ela se colocava como uma relação de império entre o governante e o governado, e como não havia ainda a premência da questão econômica, esta relação é exterior, isto é, o território e o principado eram objeto do príncipe que lhes era externo. Agora, surge uma situação em que o governo não se destaca, como um outro, da própria territorialidade, de que faz parte, e, em assim sendo, a soberania se torna um problema de exercício interno dos atos de governo: gestão soberana. Nesta nova situação, problemas que antes não se colocariam vão tomar sentido, como, por exemplo, a questão da intervenção do Estado no domínio econômico privado. De um lado, a palavra "intervenção" pressupõe ainda a idéia do governo como um ente externo. Mas, de outro, a expressão conota, a idéia de planejamento enquanto atividade gestora global dos interesses nacionais com os quais o próprio governo ideologicamente se confunde. Foucault (1995) observa a tendência de crescimento progressivo do poder soberano que tem por alvo a população, por base teórica principal a economia política e por instrumentos técnicos os dispositivos jurídicos de segurança e organização. Este crescimento significa justamente o desenvolvimento de uma série de micro-aparelhos de dominação e, correspondentemente, de conjuntos especializados de saberes.

A idéia do Estado moderno surge, pois, neste contexto. Seu pressuposto está no reconhecimento do governo como uma unidade de ordem permanente, não obstante as transformações e as mudanças que se operam no seio da sociedade. O Estado afirma-se como pessoa; é nessa afirmação que se contém sua capacidade jurídica; e é esse o momento que corresponde à noção de soberania. No entanto, a concepção do Estado como pessoa jurídica não pode deixar de significar concepção do Estado como atualização perene das forças econômicas da sociedade. Neste sentido, aquela concepção implica necessariamente a idéia de que o Estado subordina, via de regra, as suas atividades aos preceitos do direito que ele declara; não no sentido de que se circunscreve à missão de tutelar os direitos individuais, mas no sentido de que não delimita *a priori* a sua esfera de interferência, de que fixa *a priori* a juridicidade de toda e qualquer interferência neste ou naquele outro setor da produção humana, com o intuito de realizar o bem estar geral.

Examinado o contexto político-social que precedeu e presidiu a formatação do Estado Moderno, há que se referir o contexto econômico então vigente. O Estado emergiu da sociedade comercial, típica dos seus primeiros estágios ou do início do capitalismo manufatureiro, com seu concomitante apetite de possibilidades universais de barganha e de troca. Segundo H. Arendt (*apud* Lafer, 1988), com o advento da sociedade de consumo, instituiu-se a mentalidade da *máquina eficaz*, que uniformiza coisas e seres humanos e transforma-os em bens de consumo. Esta instrumentalização total da vida passa a ser a preocupação central do Estado e confere-lhe a lógica do Estado-gestor. O Estado passa a

assumir a responsabilidade pela sobrevivência coletiva, passando a imperar somente um interesse, o do corpo social como um todo. Na lógica do Estado-gestor só tem significado o que serve ao processo vital; o pensar só é valorizado enquanto forma de prever conseqüência. O poder do Estado tem por princípio a vontade gestora da sociedade. Enquanto organismo institucional é um todo vivo constituído racionalmente pelos vários poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário. As funções estatais são organicamente distribuídas, atuando os funcionários como membros. O Estado manifesta-se num poder burocrático, *sábio por natureza*, que tem consciência de que sua vontade não é um mero capricho, mas o resultado do que a sociedade entende que deve ser, isto é, uma vontade *racional* interpretada e posta em prática pela tecnocracia. Como as finalidades do Estado são desejadas e definidas de forma consciente, ele se constitui, no dizer de Hegel (1989), "a única condição para se alcançar os interesses e o bem estar especiais".

2.3 Funções do Estado

Os órgãos que compõem o Estado-gestor exercem diversas funções. Para a garantia da segurança interna e externa, com a manutenção da lei, da ordem e da paz, as instituições legislativas, executivas e judiciárias se valem da polícia e das forças armadas. A estabilidade das relações em uma sociedade não pode prescindir das condições que daí advém; as funções enumeradas estiveram entre as responsabilidades mais primárias assumidas pelo Estado. Segundo Weber (1997), o que distingue instituições governamentais das não-governamentais é o monopólio do uso legítimo da força. Igualmente importante é o papel do Estado na proteção ao direito de propriedade, através de um sistema para administrar a justiça entre os cidadãos, dirimindo litígios e aplicando a lei aos casos concretos. Até o final do século passado o Estado agia sobre os cidadãos basicamente através de atividades judiciais, regulatórias e de controle. Objetivando frear a expansão do socialismo, que teve início com a Revolução de 1917, na Rússia, e estendeu-se no leste europeu, a direita dos países capitalistas ocidentais encampou propostas de ampliação do tamanho do Estado, que passou a atuar intensamente na provisão de serviços e na operação da economia. A maior crise por que já passou o capitalismo, que teve o ano de 1929 como epicentro, também provocou a ampliação da ação estatal, com a adoção das medidas preconizadas por Keynes (1996), através de intervenção na economia voltada à minimizar o efeito danoso das flutuações cíclicas, e com a criação de frentes de emprego no serviço público e de ações na área social. Ham & Hill (1993) enumeram três novas áreas de intervenção estatal:

1. provisão de serviços públicos aos quais se refere como "Estado do bem-estar", tais como: educação, saúde pública, aposentadorias, seguro desemprego e habitação;

2. regulação econômica, com a adoção de políticas de gestão econômica keynesianas, instituindo-se incentivos ao desenvolvimento industrial, mediante subsídios e incentivos fiscais, e através do envolvimento direto no processo produtivo, através da propriedade pública de determinadas empresas;

3. atividades regulatórias, voltadas à limitar o impacto coletivo do comportamento individual, com a prevenção de conseqüências de certas atividades econômicas, normatizando e controlando a proteção ambiental, a proteção do consumidor e o controle de monopólios e cartéis, por exemplo.

Apesar do extraordinário crescimento do Estado, devido as funções não exclusivas que o mesmo foi tomando por "usurpação ou concorrência de outras instâncias não estatais de regulação social" (Santos, 1998, p.4), problemas graves como o da distribuição de renda

permanecem sem solução, enquanto se agravam outros: desemprego, fome, serviços básicos precários. A carga fiscal, entretanto, acompanhou o descomunal crescimento do Estado. A debilidade estatal no enfrentamento de questões sociais fica agravada, a partir dos anos 70, quando a maioria dos países vê-se imersa em crise fiscal crônica. Ao desenvolver a "teoria da crise fiscal", O'Connor (1977) destaca que o Estado capitalista "tem de tentar desempenhar duas funções básicas e muitas vezes contraditórias: acumulação e legitimação". O Estado, no que concerne à função de acumulação, sempre funcionou como agente econômico das classes dominantes. Como tal, segundo O'Connor (1977, p. 19),

> "o Estado deve tentar manter, ou criar, as condições em que se faça possível uma lucrativa acumulação de capital. Entretanto, o Estado também deve manter ou criar condições de harmonia social. Um Estado capitalista que empregue abertamente sua força de coação para ajudar uma classe a acumular capital à custa de outras classes perde sua legitimidade e, portanto, abala a base de suas lealdades e apoios. Porém, um Estado que ignore a necessidade de assistir o processo de acumulação de capital arrisca-se a secar a fonte de seu próprio poder, a capacidade de produção de excedentes econômicos e os impostos arrecadados deste excedente (e de outras formas de capital). (...) O Estado deve envolver-se no processo de acumulação, porém tem de fazê-lo mistificando sua política, denominando-a de algo que não é, ou tem de ocultá-la (por exemplo, transformando temas políticos em temas administrativos)."

A segunda premissa estabelecida por O'Connor (op. cit.) como base para o estudo da crise fiscal, é a de que a mesma só pode ser entendida em termos de categorias econômicas marxistas básicas, adaptadas ao exame das finanças públicas. As despesas estatais têm um caráter duplo correspondente às duas funções básicas do Estado capitalista: capital social e despesas sociais. Capital social é a despesa exigida para a acumulação privada lucrativa. Divide-se em: investimento social (projetos que aumentam a produtividade e ampliam a taxa de lucro, como as plantas ou instalações industriais financiadas pelo Estado), e consumo social (projetos que rebaixam o custo da reprodução do trabalho e, mantidos iguais os outros fatores, ampliam a taxa de lucro, como o seguro social). A categoria das Despesas Sociais compreende o custeio de projetos e serviços que mantém a harmonia social, cumprindo a função de legitimação. São despesas sociais os gastos com seguro-desemprego e merenda escolar, por exemplo. A redução do volume das Despesas Sociais (O'Connor, op. cit.), por um lado, e a ampliação dos direitos sociais (Bobbio, 1992), por outro lado, contribuíram para que se estabelecesse, ao lado do Estado e do Mercado, o Terceiro Setor.

3. O advento do Terceiro Setor

Examinaram-se, na primeira parte deste ensaio, as características do Estado pré-moderno e as circunstâncias político-econômicas em que se deu o surgimento do Estado moderno, bem como a progressiva ampliação de suas funções e o subseqüente questionamento do tamanho do Estado. Discorre-se neste tópico sobre a forma pela qual a sociedade civil tem se organizado para, através de entidades não-estatais e sem fins lucrativos, prover necessidades coletivas. Discriminam-se argumentos histórico-econômicos e políticos que influíram no advento do Terceiro Setor. Apresenta-se, por fim, breve análise da legislação recentemente editada em nosso país disciplinando a qualificação de entidades do Terceiro Setor como organizações sociais.

3.1 Argumentos histórico-econômicos

Para se chegar ao desenho atual do terceiro setor, há que se reportar à formação das primeiras organizações de auxílio aos necessitados, organizadas a partir do século XIX. Naquela época, a sociedade apresentava a peculiaridade da industrialização e conseqüente redução do artesanato, modificando o cenário econômico e familiar. Surge uma nova classe social: a dos assalariados, que não percebiam o suficiente para a satisfação de suas necessidades básicas. Concomitantemente a decadência das indústrias rurais e artesanais empurrava as famílias para os centros industriais, resultando num crescimento desordenado das cidades.

Em 1852, Van Der Heydt, alemão, instaurou em Elberfeld, um escritório central e dividiu a cidade em vários distritos, designando, para cada um, um supervisor, ajudado por vários voluntários. Deu-se certa autonomia para aos visitadores para a solução dos casos. Em 1833, Frederico Ozanan, francês, liderou a reunião de um grupo de estudantes católicos para praticar obras sociais. Este grupo teve como seu primeiro presidente, José Bailly, e como patrono São Vicente de Paulo. A novidade introduzida por Ozanan e Bailly consistia em ser uma sociedade de rapazes e homens de qualquer classe ou profissão, que atendessem os princípios da Sociedades Vicentinas, onde os socorros não seriam temporários, mas suficientes para que a família ou o indivíduo se reajustasse, bem como solicitar a cooperação de obras diversas. Os envolvidos na prestação dos serviços deveriam ser treinados com palestras e leituras e as instituições deveriam trocar as listas de assistidos entre si, para constituírem um fichário central e, assim evitar a exploração e a duplicação de assistência. Ainda assim, deveriam organizar um catálogo de obras sociais a fim de eliminar as instituições paralelas.

A *Charities Organization Society*, surgiu em Londres em 1869, e nos Estados Unidos em 1877, com a finalidade de coordenar os trabalhos das obras sociais particulares, e resolver rapidamente e com baixo custo os casos que se apresentassem. Para isso utilizava pessoal remunerado, em geral alunos das escolas de ciências sociais. Aos poucos verificou-se a necessidade de um treinamento tanto do investigador remunerado quanto dos voluntários. O século XIX termina com o florescimento das sociedades industrializadas e com a divulgação, em 1891, pelo Papa Leão XII, da *Rerum Novarum*, documento da mais alta importância para os trabalhos sociais em particular. Observa-se, portanto, que o terceiro setor aflora no século XIX como forma de atender demandas sociais surgidas no esteio da consolidação do capitalismo enquanto modo de reprodução e acumulação do capital, tendo suas raízes "ideológicas heterogêneas que vão desde o socialismo em suas múltiplas faces ao cristianismo social e ao liberalismo" (Santos, 1998, p.6).

Neste século a incapacidade financeira do Estado tem provocado ou sido utilizada como argumento para provocar a redução do nível de despesas públicas na forma de Capital Social e, especialmente, na de Despesas Sociais. Os agentes econômicos passam a procurar assegurar sua viabilidade econômica através da redução de custos, em particular com mão-de-obra, e melhoria das condições de competitividade, promovendo a desregulamentação das relações capital-trabalho e da economia, naquilo que limita a ampliação de sua atuação. Amparados na influência política respaldada pelo poder econômico, que detêm, e alegando correr riscos diante do aumento da competitividade em nível global, postulam a redução da carga fiscal e o direcionamento das aplicações estatais prioritariamente para respaldar a acumulação, em detrimento das despesas sociais. "O excesso de poder do mercado afeta a confiança na democracia. Um Estado fraco começa a fazer o que as empresas quiserem. As pessoas se perguntam para que serve a democracia se as decisões estão sendo tomadas onde

não temos influência" (Offe, 1998). Isto tem contribuído para que o espaço situado entre o Estado e o mercado seja ocupado pela sociedade civil através de organizações não-governamentais sem fins lucrativos, dedicadas à realização de objetivos públicos, que assumem a forma de organizações cooperativas, associações civis, organizações de voluntariado, e comunidades eclesiais de base, por exemplo, todas contextualizadas de acordo com o desenvolvimento social, político e cultural de cada nação. Santos (1998) observou que entre 1975 e 1985 em países periféricos houve um aumento de 1.400% de assistência ao desenvolvimento canalizada para as Organizações Não-Governamentais (ONG's). No Nepal essas organizações aumentaram de 220 em 1990 para 1.210 em 1993 e no Quênia tais organizações controlam de 30 a 40% das despesas de desenvolvimento e 40% das despesas de saúde. Nos países industrializados, essas organizações são reconhecidas enquanto *economia social* (França) e em países anglo-saxônicos recebem as denominações de *setor voluntário* e de *organizações não-lucrativas*.

De acordo com Santos (1998), provavelmente devido ao caráter semiperiférico da sociedade brasileira, combinam-se nela movimentos semelhantes aos típicos dos países desenvolvidos, como os movimentos feministas e ecológicos, com aqueles reivindicatórios, que labutam pela democracia e pelo atendimento das necessidades básicas, como o movimento dos sem-terra e as comunidades eclesiais de base.

3.2 Argumentos sócio-políticos

Os indivíduos, impotentes para isoladamente satisfazerem suas necessidades, desamparados pelo Estado, ao sentirem-se impotentes para influir nas decisões políticas, passam a desacreditar no processo democrático tradicional. Santos (1997) destaca que a nova teoria da democracia pressupõe: (a) eliminar os novos mecanismos de exclusão da cidadania; (b) combinar formas individuais e coletivas de cidadania; (c) ampliar o conceito de cidadania para além do princípio da reciprocidade e da simetria entre direitos e deveres. No contexto em construção a participação política excede em muito o ato de votar. Deve ocorrer uma repolitização global do campo social: democratização econômica, familiar, profissional, cultural, religiosa, etc. A politização consiste, segundo o autor, na identificação de relações de poder e na construção de formas práticas para transformá-las em relações de autoridade partilhada, em todos os espaços estruturais da interação social, e especialmente:

1. no espaço político, com a articulação entre democracia representativa e participativa;
2. no espaço doméstico, com a superação do patriarcado e da discriminação sexual;
3. no espaço da produção, com a instituição de relações horizontalizadas;
4. e no espaço transnacional, através da criação de obrigações políticas horizontais de âmbito transnacional.

Através da revalorização do Princípio da Comunidade (Rousseau, 1983), cria-se um novo *senso comum político*, com a publicização e politização do imenso campo situado entre o Estado e o Mercado, passando grupos e movimentos sociais a aglutinarem-se na defesa de direitos e na busca da auto-satisfação das necessidades coletivas. Boaventura de Souza Santos, um dos principais estudiosos dos Novos Movimentos Sociais, afirma que:

> "entre o Estado e o mercado abre-se um campo intenso para criar utilidade social através de um trabalho auto-valorizado: uma sociedade-providência transfigurada que, sem dispensar o

> Estado das prestações sociais a que o obriga a reivindicação da cidadania social, sabe abrir caminhos próprios de emancipação e não se resigna à tarefa de colmatar as lacunas do Estado e, deste modo, participar, de forma benévola, na ocultação da opressão e do excesso de regulação" (Santos, 1997, p. 278).

A expressão "novos movimentos sociais" constitui uma "designação residual e vaga com que se pretende dar conta de um vastíssimo conjunto de organizações que não são nem estatais e nem mercantis, ou seja, organizações sociais que por um lado, sendo privadas, não visam fins lucrativos, e, por um outro lado, sendo animadas por objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais" (Santos, 1998, p.5).

O quadro que segue, adaptado a partir de modelo desenvolvido pelo Núcleo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisas do Terceiro Setor/UFRGS sintetiza o tripé Estado-Sociedade-Mercado, permitindo visualização mais precisa da abrangência e características do Terceiro Setor:

	1º Setor	**2º Setor**	**3º Setor**
Ambiente	Estado	Mercado	Sociedade organizada
Agente	Governo e poderes públicos	Empresas	Organizações não-lucrativas não-governamentais
Finalidade precípua	Regulação	Lucro	Emancipação e Justiça Social
Iniciativas	públicas com fins públicos	privadas com fins privados	privadas com fins públicos

3.3 O redesenho do Estado e o Terceiro Setor

No redesenho do Estado, processo em curso no Brasil, com destaque para a transferência de atividades sociais atualmente desenvolvidas pelo Estado, o mesmo deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, passando a fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. Em decorrência, o terceiro setor adquire maior relevância, a partir da produção não-lucrativa de bens ou serviços públicos não-exclusivos do Estado, estabelecendo novas formas de relação entre Estado e mercado e também entre Estado e sociedade. A primeira forma de relação deve estar centrada na busca de soluções inovadoras, dotando de autonomia financeira e administrativa os serviços sociais do Estado, transformando-os em organizações de direito privado, de tal modo que "assegurem maior flexibilidade, eficiência e qualidade na prestação dos serviços" (Pereira, 1995). Serviços não-exclusivos correspondem aos setores onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As organizações desse setor não possuem o poder de Estado, mas este se faz presente porque os serviços "envolvem direitos humanos fundamentais ou porque possuem economias externas relevantes" conforme aponta documento do Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE. A segunda forma de relação ocorre entre Estado e sociedade, e consiste no envolvimento direto da sociedade por meio da participação nos "conselhos de administração dos diversos segmentos representativos da sociedade civil" (MARE, 1997, p. 14), com o objetivo maior de reivindicar o melhor desempenho, a qualidade e a efetividade dos serviços prestados à população.

Na Medida Provisória nº 1591-5, de 26 de fevereiro de 1998, são fixados os requisitos mínimos para a "qualificação como organizações sociais de pessoas jurídicas de direito privado, sem

fins lucrativos", cujas atividades estejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e à preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. Trata-se do reconhecimento estatal de "um novo modelo de administração pública, baseado no estabelecimento de alianças estratégicas entre Estado e sociedade no sentido de atenuar disfunções operacionais para maximizar os resultados da ação social em geral" (MARE, 1997, p.7).

Dentre os requisitos mínimos para a qualificação como "organização social" incluem-se: natureza social de seus objetivos, finalidade não-lucrativa, sujeição ao princípio da publicidade dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão. O contrato de gestão é o instrumento a ser firmado entre o Poder Público e a organização social para regular os termos da parceria a ser estabelecida. Destaca-se, dentre os requisitos para a qualificação oficial como organização social, a obrigatoriedade da constituição de um conselho de administração, "composto por vinte a quarenta por cento de membros natos representantes do Poder Público, vinte a trinta por cento de membros natos representantes de entidades da sociedade civil, até dez por cento de membros eleitos dentre os associados, no caso de associação civil, dez a trinta por cento de membros eleitos pelos demais membros do conselho, e até dez por cento de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto". Trata-se da prestação de serviços públicos através de entidades privadas com objetivos públicos, sujeitando-se a entidade às exigências mencionadas como condição para poder postular o aporte de recursos orçamentários e para o uso de bens públicos na consecução dos objetivos acordados em contrato de gestão firmado entre o Poder Público e a organização social. A nominada Medida Provisória extinguiu a Fundação Roquette Pinto e o Laboratório Nacional de Luz Síncrontron e os transformou em associações civis, autorizando o Poder Executivo a qualificá-las como organizações sociais. Em seu artigo 2º, inciso II, prevê que, mesmo preenchidos os demais requisitos legais, caberá ao Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado e ao Ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao objeto social da entidade, a aprovação quanto à conveniência e à oportunidade da qualificação de entidade como organização social.

A composição do conselho de administração, majoritariamente integrado por membros do Estado ou por ele indicados, a sujeição ao contrato de gestão e a discricionariedade no juízo da conveniência da qualificação da organização social, denotam nítida disposição para privilegiar a tutela estatal em detrimento do respeito às manifestações da comunidade bem como sua criatividade e a cultura local. É imperativo, assevera Furtado (1992), que os *pacotes não estejam prontos*:

> "a primeira condição para livrar-se do subdesenvolvimento é escapar da obsessão de reproduzir o perfil daqueles que se auto-intitulam desenvolvidos; é assumir a própria identidade. A criatividade humana, hoje orientada somente para a inovação técnica a serviço da acumulação econômica e do poder militar, deveria ser dirigida para a busca da felicidade, esta entendida como sendo a realização das potencialidades e aspirações dos indivíduos e das comunidades vivendo solidariamente. Nesta perspectiva, o processo de desenvolvimento compreende não apenas a assimilação de novas técnicas e aumento da produtividade, mas, também melhoria do bem-estar e crescente homogeneização social, aqui entendida como sendo a possibilidade de uma sociedade satisfazer de forma apropriada as suas necessidades de alimentação, vestuário, moradia, educação, lazer e cultura, ou seja, aumentando a sua qualidade de vida e reduzindo suas desigualdades sociais".

Os questionamentos quanto à forma e ao conteúdo da disciplina legal introduzida

no ordenamento jurídico pátrio para regular entidades do terceiro setor que queiram postular a qualificação como organizações sociais merecem ser aprofundados na busca do seu aperfeiçoamento. Também é importante que a comunidade receba a proposta das organizações sociais com o objetivo de gerenciá-las conforme suas aspirações. Está contemplada no modelo elaborado pelo MARE, de forma tênue, a co-gestão dos serviços não exclusivos do Estado. Nesta perspectiva Demo (1996) aponta que a co-gestão é uma forma coerente de participacão em um cenário que tenha como pano de fundo a dominação, conceituando-a como a "conquista de espaço crescente na administração de seu próprio destino, sem ignorar que pelo menos parte dele é imposto".

4. Considerações finais

Neste ensaio foram analisadas as formas de organização política que precederam o surgimento do Estado moderno e as características deste em sua origem, bem como a progressiva ampliação de suas funções e o subseqüente questionamento do seu tamanho, para embasar o estudo do advento do Terceiro Setor. Dentre as características sociais e filosóficas básicas do estado pré-moderno destacava-se a nítida separação entre as esferas do *privado* e do *público*-político. Na Idade Média a expressão *político* passou a ser traduzida por *social*. O embaçamento da distinção, clara entre gregos e romanos, da esfera pública e da esfera privada através da esfera do social, é obtido graças à equalização dos homens perante Deus através do conceito de livre-arbítrio. O Estado Moderno surge com base na noção econômica de gestão da coisa pública e na noção jurídica de império, com a responsabilidade precípua de promover o *bem comum*. Suas funções são progressivamente ampliadas, atingindo, nos países desenvolvidos, o estágio de Estado-providência. A crise fiscal levou, a partir dos anos 70, a questionamentos quanto ao papel e ao tamanho do Estado. Nesse contexto, grupos sociais desamparados no atendimento de necessidades coletivas básicas, buscam a emancipação ampliando a constituição de organizações não-governamentais com objeto público e finalidade não-lucrativa. Tais organizações integram o Terceiro Setor, espaço situado ao lado do Estado *(público)* e do Mercado *(privado)*, no qual a sociedade civil organizada *(social)* procura garantir na prática o respeito a direitos sociais.

Cumpre enfatizar a importância do Terceiro Setor, com a superação da dicotomia Estado-Mercado. Grau (1998) destaca ser cada vez maior a prática de atividades voltadas à defesa de interesses públicos através da gestão coletiva pelos titulares desses interesses, contribuindo para o desenvolvimento de fundamentos éticos da cidadania e para a democratização da sociedade civil. A atuação no Terceiro Setor tem ainda o condão de fazer com que cada um sinta-se responsável pelo outro, pela defesa de interesses coletivos, pelo desenvolvimento de relações simétricas e pela atualização dos princípios de liberdade e igualdade para todos. A importância do Terceiro Setor é reforçada, afirma Grau (op. cit) , ao se considerar a sua contribuição para o desenvolvimento de um espaço público no qual necessidades coletivas sejam satisfeitas através da auto-gestão comunitária, única forma para viabilizar a retirada do Estado da produção de bens públicos, sem que deixem de ser assegurados direitos sociais.

Entretanto, um autêntico espaço público não é automaticamente assegurado senão com base em alguns pré-requisitos. Dentre eles (Neder, 1998) "o de constituir a vontade de um grupo em fundar algo novo, um ato político fundador cuja transparência seja assumida como condição prévia de sucesso dos interesses envolvidos." Não é exclusivamente por ser coletivo que se define o espaço público. Tal ação é pública, de forma complementar e necessária, pela qualidade da ação política do grupo, e dos interesses envolvidos. Neste sentido, no que concerne à

legislação que disciplina a qualificação das organizações sociais, há que se questionar os efeitos da imposição da tutela estatal em detrimento da auto-gestão comunitária.

Percebe-se, por fim, que o Terceiro Setor começa a ver com novos olhos os graves problemas sociais existentes no Brasil. Diante destes mesmos problemas cabe concordar com Fachin & Chanlat (1998) quando trabalham o conceito de inovar com o seguinte significado: "inovar, aqui, significa olhar com outros olhos os mesmos problemas, significa descobrir novos atores no processo de desenvolvimento local, significa espreitar a realidade e redescobri-la com olhos não presos a um paradigma antigo e tradicional".

BIBLIOGRAFIA

AQUINO, Sto. Tomás de. *Comentário sobre as sentenças; Suma contra os gentios; Suma teológica.* (Col. Os Pensadores). São Paulo : Nova Cultural, 1996.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado/ Secretaria da Reforma do Estado. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, *Cadernos MARE da reforma do estado*; v.2; 1997.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos.* Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CARNOY, Martin. *Estado e teoria política.* Campinas : Papirus, 1986.

DEMO, Pedro. *Participicão é Conquista*. São Paulo : Cortez; 3ed. 1996.

FACHIN, R. C. & Chanlat, Alain (org.) *Governo Municipal na América Latina: inovações e perplexidades*; Porto Alegre: Sulina/ Editora da Universidade/UFGRS; 1998

FOUCAULT, Michel. *A arqueologia do saber.* 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida.* São Paulo: Paz e Terra, 1992.

GRAU, Nuria Cunill. *Situando algumas de las condiciones de um nuevo contrato social: la ruptura de mitos para la reconstrucción y desarrollo de sus negociadore*. In: Seminário Internacional sobre a Reforma do Estado. São Paulo, 26 a 28 mar 1998.

HAM, Cristopher & HILL, Michael. *The policy process in the modern capitalist state.* Londres : 1993.

HEGEL, George W. F. *Introdução à história da filosofia.* 4ª ed. (Col. Os Pensadores). São Paulo : Nova Cultural, 1989.

HOBBES, Thomas. *Leviatã ou Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil.* Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 3ª ed. Col. *Os Pensadores.* São Paulo : Abril Cultural, 1983.

KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda.* Série "Os Economistas". São Paulo : Nova Cultural, 1996.

KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas.* São Paulo : Perspectiva, 1991.

LAFER,Celso. *A reconstrução dos direitos humanos. Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt.* São Paulo, Companhia das Letras, 1988.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe.* (Col. Os Pensadores.*)* São Paulo : Abril Cultural, 1983.

MARTINS Filho, Edison de Oliveira. *A crise do Estado: relacionamento entre Estado e Sociedade no Brasil e diagnóstico da crise.* Anais do 20º ENANPAD - Área temática: Administração Pública.

NEDER, Ricardo Toeldo. *As ONG's na reconstrução da sociedade civil no Brasil*. In: Seminário Internacional sobre a Reforma do Estado. São Paulo, 26 a 28 mar 1998.

OFFE, Claus. *O novo poder.* Revista Veja, São Paulo, Ed. Abril, ed. de 08.04.98, p, 11-13.

O'CONNOR, James. *USA: A crise do estado capitalista.* Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1977.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição Brasileira*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Mimeo; 1995.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do contrato social ; Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens ; Discurso sobre a ciência e as artes.* Tradução de Lourdes Santos Machado ; introduções e notas de Paul Arbousse-Bastide e Lourival Gomes Machado. 3ª ed. (Col. Os Pensadores). São Paulo : Abril Cultural, 1983.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade.* Porto: Ed. Afrontamento, 1997.

_____. *A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado.* Seminário Internacional Sociedade e Reforma do Estado; 1998; 17 pp (mimeo)

SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas.* 2 v. Col. *"Os Economistas"*. São Paulo : Nova Cultural, 1996.

THEIMER, Walter. *História das Idéias Políticas.* Lisboa : Arcádia, 1970.

VIEIRA, Balbina Otoni. *Serviço Social: processos e técnicas*. 6 ed. Rio de Janeiro: Agir; 1988.