

## II A REFORMA DO ESTADO E O TERCEIRO SETOR

AUGUSTO DE FRANCO

A reforma do Estado é a grande reforma que temos pela frente. Ela deverá ser iniciada mas jamais poderá ser concluída a curto prazo. A médio prazo, ela pressupõe quase que uma refundação da *res publica*, a mudança das relações do Estado com a Sociedade e a gestação de um novo modelo de Estado. A longo prazo, as exigências da radicalização da democracia tendem a transformar a reforma política e a reforma do Estado numa verdadeira *reforma da política*, com a instalação de um regime de minorias, a combinação do sistema representativo com o participativo e a introdução do chamado co-governo – o que exigirá a completa reformulação dos partidos e dos processos eleitorais e a criação de novas instituições políticas.

A curto prazo, quase todas as reformas que estão sendo cogitadas são reformas do Estado. As reformas políticas, do sistema de governo, do sistema eleitoral e partidário, do parlamento e do judiciário são, a rigor, reformas do Estado. Da mesma forma o são as reformas previdenciária, fiscal e administrativa (do chamado “aparelho de Estado”) e do federalismo. Essa constatação não deixa de revelar o alto grau de estatização ou de predominância do protagonismo estatal na política e em outros setores da vida social indicando o alvo principal de nossos esforços.

No presente roteiro apresentamos cinco perguntas preliminares a uma pergunta fundamental, que dá acesso à problemática colocada, sobre o papel do chamado Terceiro Setor na reforma do Estado. Esta sexta pergunta é a seguinte.

## A REFORMA DO ESTADO DEVE AUMENTAR OU DIMINUIR A PARTICIPAÇÃO ESTATAL NA ESFERA PÚBLICA?

Ao final, aduzimos uma nota sobre a questão do fim público das organizações do Terceiro Setor, seu papel na expansão da *esfera* pública e na reforma do Estado.

Antes de começar, e a título de epígrafe, vale a pena reproduzir excertos de um texto ainda inédito, depois de revisado pelo autor.<sup>1</sup>

... Nós temos que entender que no mundo moderno não existe apenas Estado e empresa, existem trabalhadores organizados, sindicatos e existe uma imensa massa não organizada, e existem muitas formas de organização que não são nem sindicato, nem empresa, nem burocracia estatal. Tudo isso tem que ser mobilizado em conjunto ... Nos alvares do novo milênio nós estamos assistindo à formação de novos tipos de sociedade que não estão baseados, apenas, na oposição entre setores privados organizados, trabalhadores e empresários, nem desses com o Estado.

Nós estamos assistindo à formação do que se costuma chamar de terceiro setor: formas de associação, formas de sociabilidade que não se restringem à dicotomia clássica entre Estado e sociedade civil, à antiga. É a sociedade civil à moderna, ou seja, não contando apenas os setores produtores da sociedade civil. São novas formas de sociabilidade.

Isso é muito importante; por quê? Porque sublinha a característica do mundo que está por nascer ou que já está nascendo, e que é um mundo no qual não podemos limitar a nossa visão àquilo que, embora fundamental, não esgota o universo das possibilidades. A que me refiro? A duas ordens de fatores: por um lado, este mundo não pode desconhecer nem se limitar ao mercado. Quem não reconhecer a importância do mercado e da racionalização que o mercado introduz não entende o mundo contemporâneo.

Mas quem imaginar que, porque existe o mercado e porque o mercado é “racional”, progressivamente a racionalidade se estenderá ao conjunto da sociedade, também não entende o mundo moderno, porque o mercado é insuficiente e, muitas vezes, ele é inadequado para alocação de certos recursos. E muitas vezes concentra a renda ao invés de distribuir. Aliás, a sua tendência é mais de concentrar do que de distribuir renda.

Portanto, ao reconhecer o mercado como um dos princípios de organização do mundo contemporâneo, não se pode transformar o mercado num valor a partir do qual se organiza o mundo, porque o mundo não pode ser organizado pelo mercado.

---

1 Fernando Henrique Cardoso. Discurso na cerimônia de sanção da lei do voluntariado. Palácio do Planalto, 18 de fevereiro de 1998; com revisão do autor (grifo nosso).

O mesmo se diga com relação ao Estado. Embora seja absolutamente cego imaginar uma sociedade moderna sem Estado, também é cego imaginar que corresponderá ao Estado a organização da produção e também o monopólio da alocação de recursos produzidos, e que a distribuição, portanto, seja limitada ao Estado. Quem imaginar que o Estado vai suprir as lacunas existentes nesta matéria, também está tão equivocado quanto aqueles que imaginarem que o mercado é suficiente para definir as regras de organização da sociedade contemporânea. *Nem o Estado é suficiente, nem o mercado.* Ambos são, entretanto, partes que compõem o mundo contemporâneo. O que há de novo agora é, precisamente, o terceiro setor. O que há de novo... é que existem formas dinâmicas de controle social, de organização de objetivos, e até mesmo de generosidade e de solidariedade, que não decorrem nem do princípio racionalizador do mercado, nem do princípio autoritário de distribuição do Estado. E que são energias novas, que são cada vez mais incorporadas à fisionomia das sociedades contemporâneas. É disso que se trata, é de organizar, criar instrumentos e arenas que possibilitem de uma maneira mais adequada a canalização dessas energias novas da sociedade...

## Pergunta I

### Qual a (nova) utopia que pode inspirar a reforma do Estado no século XXI?

As utopias são sempre necessárias para impulsionar movimentos de transformação social. Sem utopia, quer dizer, sem a projeção de um futuro desejável, as sociedades humanas tendem a ficar repetindo o passado e não constroem um novo presente, ou seja, não modificam a sua realidade atual.

Velhas utopias projetavam imagens de uma sociedade sem Estado ou sem Mercado ou sem ambos. Eram impossíveis não porque algum dia a humanidade não possa chegar a um padrão de organização social no qual essas realidades históricas tenham desaparecido, mas porque tais futuros têm poucas condições de “atrair” o presente, poucas chances de exercer o seu influxo transformador sobre a realidade atual. Ninguém, em sã consciência, consegue visualizar uma sociedade complexa funcionando sem Estado ou sem Mercado, ou instituições equivalentes, num horizonte divisível. Não vendo claramente aonde chegar, ninguém se anima para chegar lá. Perdendo seu papel axiológico-normativo, essas velhas utopias tornaram-se inoperantes do ponto de vista político.

Novas utopias, pelo contrário, devem ser possíveis, no sentido de que devem projetar futuros que mantenham um nexos processual com as condições do mundo presente em termos da sua construção. A nova utopia possível

que se propõe agora projeta um futuro desejável no qual o Estado seja socialmente controlado e o Mercado seja socialmente orientado por uma sociedade autonomamente organizada, que conquista progressivamente sua própria sustentabilidade nos marcos de um novo contrato social e de um novo contrato natural.

O movimento em direção a esse futuro desejável se dá através de três processos, simultâneos e articulados entre si, que podem ser realizados a partir do presente: a radicalização da democracia, a universalização da cidadania e a conquista da sustentabilidade.

## Pergunta 2

**É possível caminhar em direção a um Estado necessário e suficiente ou, daqui para a frente, o Estado, mesmo reformado, será tão necessário quanto insuficiente?**

O Brasil não enfrentará seus impasses estratégicos em tempo hábil sem a presença decisiva do Estado. Enganam-se, portanto, os ideólogos neoliberais quando proclamam que o Estado tende a se tornar dispensável como agente indutor e promotor do desenvolvimento. Um Estado reformado, atualizado, redirecionado ao enfrentamento dos nossos grandes desafios permanece e permanecerá como agente necessário, insubstituível, imprescindível mesmo. Mas enganam-se, igualmente, os ideólogos do estatismo ao proclamarem que o Estado é de algum modo suficiente para conduzir tal enfrentamento, ou que a ele se deva conferir qualquer tipo de protagonismo exclusivo ou monopólio na condução do interesse público.

As realidades brasileira e mundial estão mostrando, a farta, que *o Estado é tão necessário quanto insuficiente*; quer dizer, que o Estado, sozinho, não basta. É preciso que os entes e os processos empresariais sejam igualmente atualizados, reestruturados, aumentando sua eficiência para atingir um grau satisfatório de inserção competitiva na nova ordem mundial e para assumir um novo papel no processo de desenvolvimento, inclusive um papel social.

O papel do Estado no incentivo e no suporte direto e indireto às atividades empresariais tenderá a decrescer num mundo que, provavelmente, não estará mais baseado no paradigma do trabalho e na universalização do emprego. De sorte que a empresa bem-sucedida do século XXI será aquela adequadamente inserida numa rede social que lhe dê sustentação, inclusive ofertando um conjunto de ações e equipamentos públicos não-estatais que se tornarão cada vez mais indispensáveis ao seu funcionamento.

Na vanguarda do pensamento econômico deste fim de século e de milênio, fala-se hoje de um outro tipo de capital, sem o qual os projetos estatais de desenvolvimento e os empreendimentos privados empresariais, por mais bem arquitetados, orçados e implementados que forem, não poderão ser plenamente exitosos. Fala-se do conceito de “capital social”. Faz diferença se temos uma sociedade desenvolvida, entrelaçada na sua base, organizada por miríades de instituições de opinião e interesse, ou se temos uma sociedade incipiente do ponto de vista organizacional. Essa diferença é o capital social. *Já se comprova, pelo menos empiricamente, a relação direta entre os graus de associacionismo, confiança e cooperação atingidos por uma sociedade democrática organizada do ponto de vista cívico e cidadão e a boa governança e a prosperidade econômica.* Tal relação pode ser compreendida como capital social.

Sem capital social não há colaboração da sociedade, potencialização dos esforços, aproveitamento dos recursos públicos, rede social de apoio às atividades privadas de caráter lucrativo e não-lucrativo, controle sobre o Estado e orientação social do Mercado. Investir na organização da sociedade civil é, portanto, uma orientação estratégica que deve ser adotada, para além das conhecidas razões de democracia e de cidadania, por motivos econômicos inclusive. O capital social passa, agora, a fazer parte da equação macroeconômica do desenvolvimento, constituindo, ao lado da renda e juntamente com o capital humano e o capital empresarial – quer dizer, o conhecimento e a riqueza –, uma de suas principais variáveis.

Assim, as mudanças que estão sendo introduzidas nas relações entre Estado e Mercado podem ser compensadas pelas mudanças que deverão ocorrer nas relações entre Estado e Sociedade Civil e entre Mercado e Sociedade Civil. Isso exige que este terceiro e ainda mais tênue elo da cadeia – a emergente Sociedade Civil, composta por iniciativas cidadãs, sobretudo aquelas com fins públicos e não-lucrativos – seja fortalecido, até que possa assumir o seu papel protagonista e mediador do novo arranjo institucional que se prefigura.

A busca da sinergia Estado-Mercado-Sociedade Civil é uma necessidade imediata do desenvolvimento e uma exigência do sistema de gestão das políticas públicas baseado num novo paradigma de relação Estado-Sociedade, que prevê a articulação, a descentralização, a parceria, a transparência, o controle social e a participação.

Só esta sinergia pode otimizar os esforços e alavancar os recursos que o Estado não possui para investir no desenvolvimento, incorporando o capital empresarial e o capital social como fatores decisivos na estratégia nacional. Sem essa sinergia o Estado jamais poderá ser controlado e o Mercado jamais poderá ser orientado pela Sociedade.

### Pergunta 3

Existe saída para a atual contraposição, posta em termos ideológicos, entre visões “estadocentristas” e “mercadocentristas”?

Um dos principais obstáculos à celebração de parcerias entre as três “esferas” da realidade social, aqui denominadas como Estado, Mercado e Sociedade Civil, é a polarização ideológica, acirrada nos últimos anos, entre Estado e Mercado, que desconhece a existência da Sociedade Civil ou a relega a um papel secundário e subordinado nas dinâmicas política, social e econômica.

Já se disse que nessa polarização ideológica não há saída para quem se situa num dos pólos da contradição Estado *versus* Mercado. O chamado neoliberalismo não será superado por um contraliberalismo que, a rigor, nada mais é do que o velho estatismo, que pretende impor a “lógica” do Estado às outras “esferas” da realidade social, quer dizer, ao Mercado e à Sociedade Civil. Por razões análogas, também não se pode aceitar o discurso neoliberal, que pretende transpor a “lógica” do Mercado para o Estado e, inclusive, para a Sociedade Civil.

Trata-se, pois, tão-somente de reconhecer que essas três “esferas” têm racionalidades próprias e que não se pode abolir qualquer uma delas ou tentar substituir uma por outra. Não se pode, no horizonte estratégico tomado aqui como referência, pretender extinguir o Estado ou abolir o Mercado, mas é possível sim promover uma interação mais construtiva entre essas instâncias, para o que, entretanto, torna-se necessária a participação da Sociedade Civil.

Desse ponto de vista, o que caracteriza a Sociedade Civil não são os legítimos interesses particulares ou setoriais nela situados, e sim um novo “interesse” público social que vai se compondo a partir do protagonismo crescente de novos sujeitos que estão emergindo dentro do chamado Terceiro Setor. Esta é a grande novidade da época em que vivemos: a emergência de *uma nova esfera pública não-estatal*, cuja dinâmica será capaz de mediar uma nova relação entre Estado e Mercado e, enfim, entre o Estado e a Sociedade *latu sensu*.

Imersos, porém, numa disputa cujas bases remontam, na verdade, ao século passado, a esquerda estatal-corporativa junto com a direita nacionalista e os arautos das virtudes do mercado entricheiram-se em lados opostos, perdendo a capacidade de perceber e de operar uma realidade que se modifica velozmente, tornando envelhecidas tanto as perspectivas estadocêntricas dos primeiros quanto as visões mercadocêntricas dos últimos.

A nova realidade social que está se constituindo às portas do século XXI não poderá ser regida nem unicamente pelo Estado ou pelo Mercado nem somente por ambos. Embora caiba ao Estado e ao Mercado um importante e insubstituível papel na regulação das relações entre o público e o privado, caberá agora também – e cada vez mais – à Sociedade Civil a função de exercer uma mediação que modifique e amplie o conceito e a realidade daquilo mesmo que chamamos de público.

Enquanto nos deixarmos envolver nessa disputa infrutífera entre estatismo e neoliberalismo, não teremos condições de vislumbrar e construir alternativas teórico-práticas para a situação atual e, o que é pior, não teremos condições de realizar, na prática, os novos arranjos institucionais que possibilitem a efetivação de um novo caminho de desenvolvimento para o Brasil.

#### Pergunta 4

É possível uma reforma do Estado sem uma efetiva reforma política *stricto sensu*?

O arcaico sistema político que possuímos não reúne as condições de governabilidade, governança e *accountability* que viabilizem a superação democrática dos grandes impasses estratégicos do país.

A começar pelo sistema de governo, o presidencialismo, que na tradição brasileira tem concentrado o poder em demasia na figura do presidente, enfraquecendo as instituições democráticas e estimulando uma relação direta e messiânica entre o chefe do governo e a nação. Além disso, o presidencialismo possibilita a escolha de um chefe de governo muitas vezes desprovido de uma maioria parlamentar estável no Congresso Nacional. Em razão disso, temos experimentado, historicamente, situações em que prevalece o fisiologismo político como instrumento da conquista da governabilidade, ou, na sua ausência, situações de completa instabilidade política que muitas vezes têm resultado em governos interrompidos, seja pelo suicídio (Getúlio Vargas), pela renúncia (Jânio Quadros), pelo golpe militar (João Goulart) ou pelo *impeachment* (Fernando Collor). Todos esses, vale lembrar, dispunham de uma base política congressional própria inferior a 30% dos votos.

O legislativo também padece de uma profunda crise de representatividade e legitimidade social. Os eleitores não dispõem de nenhuma forma de controle sobre o exercício do mandato dos parlamentares. O sistema de voto proporcional, tal como adotado no país, gerou um processo de autonomização dos parlamentares, posto que a relação dos eleitos resulta da soma de todos os votos válidos, distribuídos segundo a proporcionalidade obtida pe-

los partidos, diluindo completamente a relação entre o candidato e suas bases eleitorais.

Além disso, o processo eleitoral também é pouco democrático, pois as regras vigentes não conseguem inibir o abuso do poder econômico e a preferência no uso dos meios de comunicação, alimentando o favoritismo daqueles que já detêm um maior controle dos espaços de poder. Talvez seja justamente por isso que nossos parlamentos estejam tão distantes de reproduzir a pluralidade e a diversidade da sociedade brasileira. Apenas para exemplificar o grau de distorção da representatividade social dos nossos parlamentos, basta verificar os baixíssimos índices de representação de grupos sociais majoritários na sociedade, como as mulheres, os negros e a população de baixa renda. Isso sem contar as minorias sociais politicamente expressivas, como os portadores de deficiência e as populações indígenas, entre outras.

Outro problema que abala fortemente a representatividade e a legitimidade do legislativo é a desproporcionalidade da representação das unidades da federação na Câmara dos Deputados. Hoje, em relação a São Paulo, por exemplo, um eleitor de Roraima vale por vinte; um eleitor do Amapá vale por doze; e um eleitor do Acre vale por nove. Mas o deputado federal eleito em São Paulo, a despeito de objetivamente representar um número maior de eleitores, tem no parlamento o mesmo voto do deputado federal eleito em Roraima, no Amapá ou no Acre. Essa situação engendra uma sub-representação dos estados mais populosos e favorece a migração artificial de políticos com maior poder econômico para os estados menores, onde é comparativamente mais fácil (e mais barato) competir por um mandato parlamentar.

A legislação eleitoral e partidária em vigor transformou os partidos políticos em organizações que monopolizam o acesso aos cargos de representação. Essa situação, embora tenha a intenção de fortalecer os partidos, na verdade transformou-os em cartórios comandados por interesses menores, regionais ou de grupo. Daí a excessiva fragmentação do espectro partidário atual. Esse fator, combinado com a existência do voto obrigatório e com a adoção do sistema proporcional, acaba conferindo aos partidos uma pseudo-representatividade. Todavia, as pesquisas que investigam os problemas da representação política no país têm detectado que o absenteísmo é crescente, sob diversas formas. Isso tem muito a ver com a falta de identidade dos partidos políticos.

O judiciário é o mais carente de representatividade e legitimidade social. O acesso à justiça, em nosso país, é praticamente vedado à grande maioria da população. O judiciário é visto como um poder inacessível, parcial (só defende os ricos), moroso, ineficiente e caro (até para os ricos). Além disso, mesmo protegido pelo conveniente e conivente silêncio da mídia e dos políticos, tem sido também um ambiente fértil para a corrupção e o nepotismo.



A impermeabilidade dos organismos de poder em relação às formas de participação e controle popular, a ausência de efetivos mecanismos constitucionais de exercício da democracia direta e semidireta e de instâncias institucionais de sustentabilidade política têm convertido a alternância de poder numa suposta ameaça à estabilidade e, realmente, num obstáculo à continuidade das políticas estratégicas de longo prazo.

Por último, o desenho atual do Estado, sobretudo o padrão de relações que ele ainda mantém com o Mercado e com a Sociedade Civil, não impulsiona adequadamente a formação do capital humano, impede o crescimento do capital social e do capital empresarial do país.

No seu conjunto, o sistema político brasileiro, do modo como está organizado, impede a emergência e a consolidação dos novos atores, dos novos instrumentos e dos novos procedimentos que seriam necessários para alterar o quadro de desafios posto à nossa frente.

## Pergunta 5

### A crise fiscal do Estado poderá ser resolvida por uma reforma fiscal?

A curto prazo, cumpre papel importantíssimo a reforma fiscal ou tributária. É ela que poderá fornecer uma parte dos recursos para refinaranciar o Estado. Mas não adianta mais ficar sonhando com um super-Estado fiscal, que jamais teremos no século XXI, supondo que fosse desejável que o tivéssemos. Por mais eficiente que seja nossa política tributária, não conseguiremos arrancar da sociedade brasileira, via impostos, o suficiente para financiar ou refinarnciar o Estado de sorte a sobrar algo como 5% do PIB efetivamente disponível para investir naqueles projetos estratégicos, de médio e longo prazos, capazes de mudar o perfil do país.

Evidentemente, a melhor reforma tributária possível constitui uma prioridade a ser enfrentada a curto prazo. Entretanto, não há que se esperar grandes milagres dessa medida. Pois é o modelo do Estado fiscal centralizador e redistribuidor que está em crise. A crise fiscal é a crise desse modelo de Estado; é a crise, portanto, do próprio Estado moderno. Se não mudarmos as relações do Estado com a Sociedade, não haverá condições reais de “arrecadar” o suficiente para fazer frente aos custos totais da transição para um novo padrão de desenvolvimento, que são da ordem de muitos bilhões de dólares.

Estamos falando, portanto, de uma profunda reforma global do Estado, que altere, inclusive, as formas pelas quais o financiamento público se efetiva, somando aos recursos financeiros provenientes da melhor receita fiscal possí-

vel os recursos aportados pela própria Sociedade. Isso significa gestar um novo modelo de Estado, descentralizado e não concentrador, mais próximo do cidadão e das comunidades, com capilaridade suficiente não para se aposar, mas para incentivar e canalizar os milhões de pequenos recursos de natureza difusa, caráter voluntário e destinação dispersa, que não são bem aproveitados como insumos ao desenvolvimento em virtude do atual desenho do Estado.

Esses recursos não podem ser mudados em sua natureza, em seu caráter e em sua destinação, transformando-se, por exemplo, em receita fiscal. São recursos que o Estado não possui e jamais possuirá. É possível, entretanto, potencializá-los e multiplicá-los no quadro de uma nova relação entre Estado e Sociedade. Uma adequada mudança do marco legal regulatório das relações do Estado com o Mercado e com a Sociedade Civil pode, a curto prazo, mais do que triplicar o montante das doações privadas para atividades com fim público, que correspondem hoje a menos de 0,5% do PIB. Somando-se a isso o equivalente ao trabalho voluntário e a atuação social das empresas – que podem ser, ambos, decuplicados –, conseguiríamos atingir, em duas décadas, números bem próximos daquele valor de referência de 5% do PIB.

É óbvio que ninguém jamais arrecadará ou reunirá esses recursos, que, de resto, não substituem a necessidade do Estado de dispor de uma receita fiscal maior do que a que tem hoje para investir, de forma coordenada, no desenvolvimento humano e sustentável. Mas isso não significa que eles não existam e que não faça enorme diferença o seu incremento a patamares desejáveis e possíveis, como os mencionados anteriormente. Eles constituem aquele *plus* que faz a diferença, tornando-se indispensáveis ao sobrepasso de desenvolvimento que o Brasil precisa realizar se quisermos resgatar, em tempo hábil, a dívida social e instalar a transição para a sustentabilidade num prazo, digamos, de vinte anos.

## Pergunta 6

**A reforma do Estado deve aumentar ou diminuir a participação estatal na esfera pública?**

As respostas às cinco perguntas precedentes esboçam os contornos de uma nova abordagem da questão das relações entre o público e o estatal. A esta altura da exposição, a resposta à pergunta acima parece óbvia: o Estado deve diminuir a sua participação relativa na chamada esfera pública, simplesmente porque outras “instâncias” da realidade social – as organizações do Terceiro Setor com fins públicos – devem aumentar a sua.

Isso de modo algum significa que o Estado não deva se publicizar cada vez mais ou que a esfera pública estatal não deva aumentar de raio. A privatização clientelista, corporativa e empresarial do Estado deve ser um dos principais alvos de uma reforma do Estado. Tal, contudo, não basta.

### **Uma nota sobre a questão do fim público das organizações do Terceiro Setor, seu papel na expansão da esfera pública e na reforma do Estado**

Em princípio, o Terceiro Setor abrange todas as organizações que não pertencem ao Primeiro Setor e ao Segundo Setor, isto é, ao Estado e ao Mercado. Dizer isso soa como uma obviedade, mas qualquer outra classificação será incompatível com a denominação “Terceiro Setor”, a menos que inventemos “outras esferas”: um Quarto Setor, um Quinto Setor, e assim por diante, para colocar os entes que não conseguirmos enquadrar adequadamente no “esquema trinário”, rompendo, portanto, com esse “esquema”. Outra coisa é reconhecer que as fronteiras entre os três setores não são rígidas e que existem intercessões – zonas comuns – entre essas “esferas”, que não podem sempre ser univocamente definidas ou divisadas com muita precisão.

Assim, de uma maneira não muito precisa, pode-se afirmar que incluem-se no Terceiro Setor: as entidades beneficentes e assistenciais; as entidades culturais, científicas e educacionais; as entidades recreativas e esportivas; as fundações privadas (inclusive as empresariais) e as organizações não-governamentais. Incluem-se também no Terceiro Setor as entidades beneficentes, assistenciais, culturais, científicas, educacionais, recreativas e esportivas vinculadas a religiões, igrejas ou assemelhadas (seitas, sociedades, congregações, irmandades ou ordens de caráter filosófico ou teosófico – como as maçônicas, as teosofias, as rosa-cruzes etc.). Incluem-se ainda no Terceiro Setor as organizações de caráter corporativo e as entidades representativas patronais e profissionais (como os sindicatos, as federações, as confederações e as centrais de empregados e de empregadores, as associações de classe e de categoria profissional estabelecidas por base territorial, por unidade produtiva ou por ramo de atividade). Da mesma forma, incluem-se no Terceiro Setor as associações de benefício mútuo (caixas, fundos) ou de defesa de interesses setoriais não-difusos (como associações de mutuários, de moradores, de usuários de determinados serviços, de consumidores de determinados produtos etc.). Incluem-se, igualmente, aquelas organizações de defesa ou promoção de interesses e direitos gerais difusos e comuns (como as associações de defesa dos direitos dos consumidores, os grupos que lutam pelo respeito aos direitos humanos etc.). Fazem parte também do Terceiro Setor todas as associa-

ções voluntárias estruturadas na forma de redes, articulações e movimentos sociais, que lutam por objetivos de inclusão social e de cidadania no seu sentido mais amplo. Por último, embora possa parecer estranho e inusitado, incluem-se no Terceiro Setor as organizações religiosas e assemelhadas e as organizações políticas de caráter partidário.

Toda essa variedade de organizações tem em comum algumas características: (1) estão fora da estrutura formal do Estado (o que não impede que o Estado, em alguns casos, regule o seu funcionamento, como ocorre em relação aos partidos políticos); (2) não têm fins lucrativos (quer dizer, não distribuem eventuais lucros auferidos com suas atividades entre os seus diretores ou associados); (3) são constituídas por grupos de cidadãos na Sociedade Civil como pessoas de direito privado; (4) são de adesão não-compulsória; e, (5) produzem bens e/ou serviços de uso (ou interesse) coletivo.

Evidentemente, nem todas as organizações do Terceiro Setor (que atendem aos cinco requisitos apresentados) têm fins públicos. Se todo o Terceiro Setor tivesse fins públicos não poderíamos ter organizações da Sociedade Civil não-mercantis com fins coletivos privados. Onde ficaria, por exemplo, uma organização não-governamental constituída precipuamente para observar determinados tipos de pássaros tropicais? Ou para cultivar certa variedade de orquídea? Ou, ainda, para colecionar e trocar estampas postais com motivos africanos? Onde ficariam, aliás, todas as associações de colecionadores? E onde ficaria aquele grupo artístico, literário, retórico, constituído para promover reuniões semanais nas quais se declamam apenas sonetos de Augusto dos Anjos?

Os exemplos apresentados, um tanto bizarros, foram escolhidos de propósito, para mostrar, pela força da evidência, que existem organizações do Terceiro Setor as quais, embora produzam bens ou serviços de uso ou interesse coletivo, não têm fins públicos. Mas o fato é que boa parte (talvez a maior parte) das Organizações do Terceiro Setor não tem fins públicos – garantindo, felizmente, a privacidade coletiva de grupos de cidadãos que querem voluntariamente se associar para fazer tal ou qual coisa, que só a eles interessa ou que pode até interessar a outros mais, porém que não têm a pretensão ou a obrigação de atender a um interesse comum da sociedade e, portanto, que não estão voltados para o bem comum ou para a chamada utilidade pública (objetivos, a rigor, nem sempre coincidentes).

De outro modo, existem organizações do Terceiro Setor que, embora declarem fins públicos, não os têm de fato, uma vez que a intenção do sujeito coletivo nem sempre coincide com a consequência objetiva da sua ação. É o caso, por exemplo, das corporações, constituídas para a defesa de interesses econômicos ou setoriais, cuja atuação muitas vezes privatiza o espaço público ao submeter a estrutura e a dinâmica desse espaço a interesses coletivos, po-

rém particulares de uma categoria profissional ou mesmo de uma classe social. E já foi o tempo em que se alimentava a crença, mítica, segundo a qual certos particularismos de classe, uma vez realizados, se universalizariam.

Mas esse não é apenas o caso dos sindicatos de trabalhadores e das associações patronais. Com mais propriedade, é o caso também das organizações religiosas e partidárias. Todas ou quase todas as instituições precipuamente voltadas para a disseminação de religiões, credos, práticas e visões devocionais e confessionais declaram que perseguem o bem comum da sociedade humana. Algumas acreditam-se guardiãs da defesa de direitos muito mais universais ainda do que os direitos humanos: os direitos divinos sobre a humanidade (o que é canônico, por exemplo, nas concepções jurídicas do catolicismo). No entanto, não se pode conferir a tais instituições do Terceiro Setor o caráter de organizações com fim público, desde que a consequência da sua atuação precípua não redunde objetivamente em prol do bem ou a favor do interesse daqueles que não concordem com suas práticas e visões. Outra coisa são as entidades, vinculadas a tais instituições, que sejam constituídas para prestar e efetivamente prestem serviços de interesse público – como são os casos das pastorais sociais e das chamadas “obras sociais” das dioceses católicas ou das associações beneficentes e assistenciais ligadas às igrejas evangélicas ou aos grupos espíritas ou espiritualistas. Estas e muitas outras entidades que não prestam propriamente serviços mas desenvolvem uma atuação em defesa de direitos e interesses difusos na sociedade, embora vinculadas a religiões ou assemelhados, podem ter, de fato, fins públicos.

Da mesma forma se pode argumentar em relação aos partidos políticos. Embora declarem – e ainda com dupla razão – que seu fim é público, uma vez que almejam o bem comum da sociedade objetivando alcançar o poder público para realizá-lo, os partidos políticos, enquanto tais – ou seja, antes que seus membros ocupem cargos no Estado – são organizações do Terceiro Setor. Quando seus membros ocupam postos públicos no Estado eles (esses membros) passam a fazer parte da estrutura formal do Estado mas seu partido de origem (seu “veículo”, pode-se dizer, para chegar ali) não! Evidentemente, isso só vale para as democracias, não se aplicando nos regimes nos quais um partido (ou uma coligação de partidos) funde a sua estrutura com a do Estado – como ocorreu no chamado “socialismo real”.

Quer dizer que os partidos políticos, embora almejem fins públicos e estejam organizados para a conquista do poder público, não têm, enquanto tais, fins públicos. E nem poderia ser de outra forma, pois, não obstante as constituições dos regimes democráticos atuais lhes assegurarem, no caso do Brasil mais do que o direito, o privilégio mesmo, de manterem em suas mãos o monopólio das vias-de-acesso ao poder público, a racionalidade do seu funcionamento é presidida pela “lógica”, competitiva, da hegemonia de um grupo, ou de uma parte da sociedade, sobre os demais. A consequência obje-

tiva da ação dos partidos, enquanto tais, não redundam em benefício público, pois não reverte – enquanto seus membros não acedem aos postos do Estado – em prol do bem ou a favor do interesse daqueles que não concordem com suas plataformas e seus programas.

Outra coisa é um grupo ou entidade vinculada a um partido que resolva, por exemplo, realizar uma ação cidadã de defesa de direitos ou de promoção humana. Neste caso, tal grupo ou entidade poderá ter fins públicos, a não ser enquanto essa atuação fique claramente identificada com os propósitos de poder do partido político em questão, mas esse partido não.

Porém, a discussão do fim público aqui apenas começa. Em princípio, pode-se dizer que têm fins públicos aquelas organizações do Terceiro Setor que produzem bens ou prestam serviços de caráter público ou de interesse geral da sociedade. Isso inclui somente dois subconjuntos: (1) o daquelas organizações complementares ou suplementares à atuação do Estado na prestação de serviços públicos; e (2) o daquelas organizações que promovem, desde pontos de vista situados na Sociedade Civil, a *advocacy* – isto é, a defesa de direitos e a construção de novos direitos – e a promoção de atividades teóricas e práticas em torno de temas de interesse geral, difuso e comum, como o desenvolvimento sustentável, a expansão de idéias valores (como a ética na política), a universalização da cidadania, o ecumenismo (*lato sensu*), a paz, a experimentação de novos padrões de relacionamento econômico e de novos “modelos” socioprodutivos e a inovação social.

Pertencem a esse subconjunto as entidades tradicionalmente chamadas de ONGs, cuja atuação não configura nenhum tipo de complementariedade ou de alinhamento aos objetivos das políticas governamentais e nem, muitas vezes, de complementariedade à presença do Estado. Quer dizer, os elementos desse segundo subconjunto não podem ser considerados, a rigor, como instituições beneficentes, de caridade, filantrópicas, nem, de outro modo, como prestadores de algum tipo de serviço estatal (atualmente desempenhado ou não desempenhado pelo Estado), como extensores ou executores de políticas governamentais ou organizações voltadas para o cumprimento de determinadas funções que o Estado não quer ou não pode mais exercer e que vem optando por terceirizar.

Como parece óbvio, a inclusão das organizações não-governamentais com o perfil definido anteriormente, por extensão, no campo do Terceiro Setor com fins públicos não exclui a coleção, bem maior, das organizações prestadoras de serviços, cada vez mais reconhecidas pelo Estado moderno, como assinala Anna Cynthia Oliveira, como instituições de perfil complementar a partir de argumentos de eficiência: seja porque possuem menos burocracia e maior agilidade, seja porquanto operam com custos menores, seja, enfim, porque trabalham com maior grau de sintonia junto às populações-alvo,

estando mais bem aparelhadas para identificar necessidades e mais expostas à avaliação e ao controle dos usuários dos seus serviços.

Um ponto relevante da discussão sobre a caracterização do Terceiro Setor diz respeito à possibilidade da existência de políticas públicas (e de serviços públicos) que não podem ser definidas a partir do “lugar” do Estado ou da sua “lógica”, da sua presença ou da sua ausência, complementares ou suplementares ao seu papel constitucional, mas que devem ser elaboradas e implementadas pela própria Sociedade Civil, por “razões de Sociedade”. Desse ponto de vista, o conceito emergente de “organizações públicas sociais” não poderia se referir, apenas, como ainda acontece freqüentemente, àquelas instituições que complementam a presença do Estado no desempenho de seus deveres sociais, nem àquelas que intervêm no espaço público para suprir as deficiências ou a ausência da ação do Estado.

Pelos motivos já expostos aqui, não devem ser consideradas como organizações do Terceiro Setor com fins públicos as entidades corporativas, representativas de interesses (como é o caso dos sindicatos e das associações de classe) e as organizações religiosas (ou seja, aquelas instituições precipuamente voltadas para a disseminação de credos, práticas e visões devocionais e confessionais) e partidárias, enquanto tais. Com mais evidência excluem-se dessa categoria as entidades de benefício mútuo, destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de sócios (como é o caso dos clubes, das instituições de previdência privada e dos fundos de pensão). Finalmente, excluem-se dessa categoria as entidades reconhecidas como filantrópicas pelo marco regulatório atual, que, embora prestem relevantes serviços à sociedade, têm, na verdade, fins (disfarçadamente) lucrativos, ou cujo comportamento é presidido, predominantemente, por uma racionalidade mercantil (tais como os planos de saúde e os hospitais privados, as escolas e as universidades particulares).

As entidades comunitárias situam-se num campo nebuloso do Terceiro Setor, às vezes tendo fins coletivos particulares, de benefício mútuo e, às vezes, fins públicos, de benefício comum. Quando se enquadram, porém, em qualquer um dos dois subconjuntos definidos antes, devem ser consideradas de fim público.

Para efeitos de registro, ganha força, no Brasil, por sugestão do ministro Bresser Pereira, a idéia de condicionar o reconhecimento do fim público ao atendimento de determinados requisitos, como: a não permissão do emprego de bens da entidade para uso particular de seus diretores ou membros; o não pagamento de salários e outras remunerações incompatíveis com o mercado; a oferta gratuita de serviços proporcional ao benefício fiscal recebido do Estado; a transparência e publicidade das demonstrações financeiras, bem como dos balanços dos resultados que expressem seus objetivos sociais; a obediência

a um sistema contábil padronizado; a sujeição a auditorias externas de natureza contábil e de resultados gerenciais; e a adoção de regras impessoais para contratação de pessoal e sistema de compras.

Uma última nota deveria dar conta das organizações constituídas fora da lei, como os grupos marginais ou criminais. Uma parte dessas organizações não se situa no Terceiro Setor por possuir fins claramente lucrativos, porém, outra parte não. Como são proibidas expressamente pela lei, poder-se-ia dizer que essas organizações não devem ser objeto de regulação por nenhum marco legal compatível com sociedades democráticas. Mas a questão não é assim tão simples. Em determinadas sociedades que são reconhecidas como democráticas, organizações proibidas pelas lei, e, portanto, clandestinas, podem cumprir um papel democratizante ao lutar por interesses e direitos de minorias étnicas, religiosas, culturais, de gênero. Foi o caso, por exemplo, de várias ligas que defendiam, em passado não muito distante, o voto feminino em países democráticos no que hoje é chamado de “Primeiro Mundo”.

A questão se torna ainda mais difícil em situações em que exista dualidade de poderes, como em países em guerra civil, nas quais é impossível dizer que um poder é público e o outro não.

Essas questões nos remetem para uma outra discussão, mais de fundo, sobre o próprio conceito de público. Se admitimos a hipótese de que se define o ente (inclusive o “espaço”) público não apenas pela sua origem, pelo seu *genos*, mas também pelo seu *telos*, pelos resultados objetivos da sua atuação (muitas vezes independentemente da sua intenção), cabendo, portanto, no caso do Terceiro Setor, falar de algo como um “espaço” social-público (não-estatal) e de organizações públicas não-estatais, teremos então de tratar das condições sob as quais se forma o público.

Isso significaria investigar temas muito complicados, solucionando problemas como: a diferença entre o interesse coletivo particular e o interesse coletivo geral, entre o benefício mútuo e o benefício comum é apenas uma questão quantitativa, relativa ao número dos sujeitos desses interesses ou ao seu peso relativo na população de uma determinada sociedade? Se, por exemplo, o interesse de 90% das pessoas de uma dada sociedade contrariar os interesses dos restantes 10%, pode-se dizer que esse interesse é público? O mesmo vale para os direitos; quer dizer, pode-se tratar os direitos como questão de maioria e minoria? De que forma a multiplicação de iniciativas privadas pode compor um espaço público sem a mediação do Estado?

Evidentemente, questões como essas, que ultrapassam o escopo do presente trabalho, devem ser respondidas se quisermos sustentar, com mais coerência, a hipótese da formação de uma nova “esfera” pública não-estatal.

Voltando ao nosso tema, não se pode apenas esperar o crescimento “natural” do Terceiro Setor, que, em si, já é vertiginoso no Brasil e em outras



partes do mundo. É necessário estimulá-lo, e isso pode ser feito basicamente de duas maneiras: mudando o marco legal, regulatório das relações dessas organizações com o Estado e do Estado com o Mercado e, simultaneamente, mudando o desenho das políticas públicas governamentais, de sorte a transformá-las em políticas públicas de parceria entre Estado e Sociedade Civil, com a incorporação das organizações da sociedade civil na sua elaboração, na sua execução e na sua fiscalização.

Isso é vantajoso não apenas do ponto de vista estratégico macroeconômico, por aumentar a taxa de capital social do país, mas, inclusive, do ponto de vista econômico *stricto sensu*. A capilaridade, a versatilidade, a flexibilidade e a capacidade de recrutar trabalho voluntário multiplicando os recursos existentes tendem a tornar, além de mais eficientes as políticas públicas, mais vantajosas economicamente as parcerias com a sociedade. Uma sociedade civil que dá essa contribuição – ao país e não ao Estado – está, além disso, viabilizando postos de trabalho, criando novas ocupações e assumindo a cidadania como responsabilidade, contribuindo também para tornar mais solidário e mais humano o processo de desenvolvimento.

Existem, além disso, políticas públicas em formação que jamais atingirão seu público-alvo sem a participação das organizações da sociedade civil, como é o caso do microcrédito ou do crédito produtivo popular, cuja oferta precisa ser enormemente multiplicada, no curto prazo, a fim de criar novas oportunidades de ocupação e renda num período em que as taxas de desemprego não dão sinais de queda.

Daqui para a frente a tendência é a de que o público-social e o privado não-lucrativo criem saídas para os impasses gerados no embate de alternativas público-estatal *versus* privado. Formas inovadoras de captação de poupança popular, de previdência pública não-estatal, de “empresa social”, além de outros empreendimentos associativos voltados para promoção de benefícios mútuos, como as caixas, os fundos rotativos e os planos de saúde comunitários, devem, portanto, se consolidar e se expandir ainda a curto prazo. Tudo isso, é claro, desde que exista um marco legal adequado.

A razão principal para a parceria com a sociedade não é de ordem econômica, em virtude da maior eficiência e da redução de custos que isso pode significar. Em outros, porém, mesmo sendo desvantajosa, inicialmente, a parceria, ela deve ser efetivada por razões estratégicas, uma vez que o aumento do capital social é condição necessária para gestar um novo modelo de desenvolvimento, de relação do Estado com a Sociedade e, inclusive, de Estado.