

---

**PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO DOS MODELOS DE ESTADO E O PAPEL DO TERCEIRO SETOR****Elaine Cristina Francisco Volpato<sup>1</sup>****Alana Haliski<sup>2</sup>****Resumo**

O presente estudo tem por objetivo abordar a relação entre Estado e Terceiro Setor e o seu papel sócio jurídico na história constitucional recente a partir das entidades de direito privado e sem fins lucrativos. Tais instituições embora não integrem a estrutura da Administração Pública local, prestam auxílio ao Estado ao promoverem os direitos sociais. Estas instituições revelam-se importantes parceiros na efetivação de políticas públicas sociais ao mesmo tempo em que atuam em prol de uma cidadania mais ativa. O estudo tem a pretensão de analisar a evolução do Estado desde o absolutismo até chegar ao atual modelo de Estado, de modo não exaustivo, examinar estruturação da Administração Pública, para buscar compreender as causas do ingresso do Terceiro Setor no novo modelo gerencial de Estado brasileiro.

**Palavras-chave:** Terceiro Setor; Direitos sociais; Serviços públicos; Cidadania.

**INTRODUÇÃO**

Por um breve período de tempo o Estado de bem-estar social conseguiu manter a articulação entre Estado, mercado e sociedade de uma maneira que possibilitava o crescimento econômico e a expansão dos direitos sociais. No entanto, na década de 1980 este modelo estatal chega ao seu fim após uma crise econômica global que afetou, uma por uma, as bases deste modelo de Estado. A partir de então, se tem buscado, por meio de reformas estatais, um modelo capaz de promover uma nova forma de regulação social que coloque a sociedade como um de seus principais agentes, ou, até mesmo seu protagonista. Diante disto, o Terceiro Setor tem um papel importantíssimo na construção deste novo Estado.

O objetivo da pesquisa é analisar a relação entre Estado e Terceiro Setor pontuando o âmbito de atuação e a finalidade institucional de cada um na ordem constitucional estabelecida. De fato, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu objetivos que tanto a República Federativa do Brasil quanto a sociedade deveriam alcançar,

---

<sup>1</sup> Doutorado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (2015). Professora adjunta da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, lecionando na Graduação em Direito e no Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar Sociedade Cultura e Fronteira, no Mestrado e no Doutorado. E-mail: elacrisfr@hotmail.com

<sup>2</sup> Pesquisadora do Terceiro Setor e da Administração Pública. E-mail: alanahaliski@gmail.com

devendo esta última se organizar para ajudar o Estado na prestação de serviços de interesse social, assumindo, ao mesmo tempo, sua responsabilidade como cidadão na busca pela justiça social.

A análise desse tema merece destaque, na medida em que o terceiro setor se consolidada na sociedade brasileira, como um importante coadjuvante das políticas estatais de promoção humana. É ele que vem promovendo o bem comum e aprofundando os preceitos da Constituição brasileira vigente quanto à proteção da vida e da dignidade da pessoa humana. Fortalece o sentimento de pertença e de cidadania popular essencial para efetividade aos direitos fundamentais de segunda geração.

Ao mesmo tempo, a descentralização administrativa, pela prestação de serviços públicos por particulares, tem delineado um novo modelo estatal com princípios ordenadores diferentes do aparelho estatal burocrático tradicional. Assim, da reforma do aparelho estatal brasileiro ao privilegiar como valores fundamentais a subsidiariedade e a eficiência, abriu uma larga possibilidade para que entidades do segundo setor prestassem atividades estatais em um novo regime, diferenciado em seu formato e fins.

Diante de tamanha importância perante o Estado e a sociedade, indaga-se quem seriam os seus sujeitos, qual o regime jurídico adotado e quais os outros aspectos essenciais do seu conceito jurídico. Daí surge a problemática central dessa pesquisa: Qual a relação do Estado e o terceiro setor conforme a hermenêutica constitucional estabelecida? Ou ainda, na medida em que avança o terceiro setor a responsabilidade executiva do desenvolvimento social, isto leva a própria substituição do Estado? Dito de outro modo, o modelo gerencial, que atribui à sociedade civil grande importância e capacidade para promover e defender direitos sociais (de modo direto e privado) será capaz de consolidar uma nação materialmente igualitária? Esta entreaberta, no Brasil, espaço constitucional à livre iniciativa as realizações multifacetadas do Terceiro Setor, enquanto opção institucional de combate a “real ineficiência” estatal na realização dos direitos sociais?

Tantas e importantes questões pontuam a reflexão do estudo, cuja metodologia é do tipo bibliográfico, desenvolvido a partir de pesquisas acadêmicas anteriores, de livros e leis, em sentido estrito. O estudo tem como referência a dissertação de Amanda Silva da Costa Laurindo, de título “O Terceiro Setor na efetivação dos direitos sociais” e o artigo “Reinvenção Solidária e Participativa do Estado” de Boaventura de Sousa Santos.

## O ESTADO ENQUANTO MODELO DE SOCIEDADE

Quando surgiu no fim da Idade Média o Estado moderno<sup>3</sup> era absolutista. De lá para cá os Estados vêm

---

<sup>3</sup> De acordo com Nina Ranieri, a origem do Estado Moderno está relacionada com a “centralização do poder político em instância unitária, exclusiva e laica, o que supõe a exclusividade da tarefa de governar e o monopólio das prerrogativas, faculdades, recursos e instituições necessários a essa tarefa” (2013, p: 35). Por esta razão muitos doutrinadores apontam o fim da Idade Média como o marco temporal do surgimento do Estado moderno, pois a partir deste período o poder político se concentrou nas mãos do monarca, que agora já o fazia sem a interferência direta da Igreja e da nobreza.

sofrendo adaptações e reformulações por diversas circunstâncias. Por esta razão, Nina Ranieri entende que o Estado moderno deve ser considerado o “gênero”, pois “desenvolveu flexibilidade notável, modificando-se conforme as necessidades políticas, adaptando-se às exigências sociais, econômicas e culturais, sem perda de sua característica nuclear” (2013, p: 36).

A influência de questões políticas, sociais, econômicas e culturais, citada por Nina Ranieri foi, e continua sendo, realmente importante na definição do papel estatal e na evolução do Estado moderno. Exemplo disto foi à passagem do Estado absolutista para o Estado constitucional no século XVIII. Ricardo Quartim Moraes (2014), em seu artigo “A evolução histórica do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente”, ao tratar da transformação do Estado absolutista em Estado liberal diz que na Europa, ao longo do século XVII até o XX o liberalismo se desenvolveu como doutrina econômica e ideologia social.

Apesar das variadas interpretações que adquiridos, dois pontos, permanecem em comum: a ideia de que o mercado era autorregulado, dispensando qualquer tipo de intervenção estatal (liberalismo econômico) e a de que o Estado deveria garantir o direito dos indivíduos contra a arbitrariedade do poder usada por seus governantes (liberalismo jurídico). De qualquer forma, o liberalismo e seu respectivo modelo estatal passaram a ser predominantes a partir do século XVIII, devido à Revolução Francesa e à influência que esta gerou nas linhas política e ideológica do século seguinte (MORAES, 2014).

Para compreender o liberalismo econômico e jurídico é necessário ter em mente que a Revolução Francesa foi arquitetada pela classe média burguesa da França, que era inspirada por ideais iluministas<sup>4</sup> - ainda que muito mais ligados ao progressismo econômico<sup>5</sup>.

De acordo com Eric Hobsbawm (1979) a aproximação dos Estados absolutistas à classe burguesa e a adoção de métodos mais modernos, muitas vezes baseados em ideias iluministas, levaram seus monarcas a serem intitulados “déspotas esclarecidos”<sup>6</sup>. Pode-se dizer que este motivo foi determinante para a queda do absolutismo

---

<sup>4</sup> De acordo Hilton Japiassú e Danilo Marcondes “no plano político, o Iluminismo defende as liberdades individuais e os direitos do cidadão contra o autoritarismo e o abuso do poder”. JAPIASSÚ, Hilton, MARCONDES, Danilo. *Dicionário básico de filosofia*. Zahar, 1990-05-01. [Minha Biblioteca].

<sup>5</sup> É interessante destacar que houve um momento no absolutismo, por volta da década de 1780, em que “todos os governos continentais com qualquer pretensão a uma política racional estavam conseqüentemente fomentando o crescimento econômico e, especialmente, o desenvolvimento industrial, embora com sucesso muito variável” (HOBSBAWM, 1979, p. 36).

<sup>6</sup> No entanto, a maioria deles estava mais interessada em ampliar seu poder, riquezas e arrecadação de impostos, do que propriamente nos propósitos da sociedade iluminada (HOBSBAWM, 1979), como bem comenta o autor no seguinte trecho: Contudo, de fato, a monarquia absoluta, não obstante quão moderna e inovadora, achava impossível e pouco se interessava em libertar-se da hierarquia dos nobres proprietários, à qual, afinal de contas, pertencia, e cujos valores simbolizava e incorporava, e de cujo apoio dependia grandemente. A monarquia absoluta, apesar de teoricamente livre para fazer o que bem entendesse, na prática pertencia ao mundo que o iluminismo tinha batizado *despótico* ou feudalismo, termo mais tarde popularizado pela Revolução Francesa. Uma monarquia deste tipo estava pronta a usar todos os recursos disponíveis para fortalecer sua autoridade, aumentar a renda tributável dentro de suas fronteiras e seu poderio fora delas, e isto bem poderia levá-la a fomentar o que de fato eram as forças da sociedade em ascensão. (...) Contudo, seus horizontes eram o de sua história, de sua função e de sua classe. Ela quase nunca

européu. No caso da França, as mudanças pretendidas pela classe média burguesa sofreram uma forte resistência e fracassaram. Pelo menos por aquele momento, pois a burguesia deixou de buscar apoio da monarquia esclarecida para buscar ajuda do povo.

A Revolução Francesa se deu, então, em 1789, sob a influência e domínio da burguesia, através do chamado “Terceiro Estado”, que nas palavras de Hobsbawm era “a entidade fictícia destinada a representar todos os que não eram nobres nem membros do clero” (HOBSBAWM, 1979, p.76). O início da revolução se deu em 17 de junho de 1789, quando a Assembleia do “Terceiro Estado” rompe com a ordem estabelecida e se intitula Assembleia Nacional, chegando ao seu grande marco em 14 de julho de 1789, quando o povo se apodera da Bastilha, símbolo do absolutismo.

No mesmo ano, a Assembleia Nacional aprovou a famosa Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que veio a concretizar as reivindicações burguesas, pondo fim ao padrão societário que privilegiava a nobreza e ao absolutismo. Para superar o absolutismo era essencial que o poder fosse limitado por meio de uma Constituição, estabelecendo-se um Estado constitucional, o qual Nina Ranieri define como aquele em que “o poder e o governo encontram-se regulados pelo Direito, com respeito à pessoa humana e seus direitos” (2013, p: 43)<sup>7</sup>.

Entretanto, ainda que a Declaração expressasse que a vontade geral do povo correspondia à vontade da Nação francesa, ela não pretendia uma sociedade democrática e igualitária, como bem demonstra Hobsbawm (1979) mencionando a Declaração:

“Os homens nascem e vivem livres e iguais perante as leis” dizia seu artigo primeiro; mas ela também prevê a existência de distinções sociais, ainda que “somente no terreno da utilidade comum” A propriedade privada era um direito natural sagrado, inalienável e inviolável. Os homens eram iguais perante a lei e as profissões estavam igualmente abertas ao talento; mas, se a corrida começasse sem *handicaps*, era igualmente entendido como fato consumado que os corredores não terminariam juntos. A declaração afirmava (como contrário à hierarquia nobre ou absolutismo) que “todos os cidadãos têm direito de colaborar na elaboração das leis”; mas “pessoalmente ou através de seus representantes”. E a assembleia representativa que ela vislumbrava como órgão fundamental de governo não era necessariamente uma assembleia democraticamente eleita, nem pretendia eliminar reis. Uma monarquia constitucional baseada em uma oligarquia possuidora de terras era mais adequada à maioria dos liberais burgueses do que a república democrática que poderia ter parecido uma expressão mais lógica de suas aspirações teóricas, embora alguns também advogassem essa causa. Mas no geral, o burguês liberal clássico de 1789 (e o liberal de 1789-1848) não era um democrata mas sim um devoto do constitucionalismo, um Estado secular com liberdades civis e garantias para a empresa privada e um governo de contribuintes e proprietários. (HOBSBAWM, 1979, p: 77)

---

desejou, e nunca foi capaz de atingir, a total transformação econômica e social que exigiam o progresso da economia e os grupos sociais ascendentes. (HOBSBAWM, 1979, p. 39)

<sup>7</sup> Neste sentido a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, contrariando a soberania absoluta e incontestável do rei, estabelece, em seu artigo 3º, que o princípio de “toda a soberania reside, essencialmente, na nação”, sendo que “nenhuma operação ou nenhum indivíduo pode exercer autoridade que dela não emane expressamente”.

Assim, o Estado Liberal, de fato, rompeu com o absolutismo monárquico e estabeleceu o constitucionalismo. E na prática, o modelo liberal se revelou muito discrepante do idealizado, pois, na medida em que atingiam seus objetivos, os burgueses tratavam de garantir que os efeitos da revolução se limitassem aos seus próprios interesses, sem alcançar a justiça social desejada pelas classes mais baixas do Terceiro Estado (MORAES, 2014).

O resultado, conforme aponta Ricardo Quartim Moraes, foi que “já na primeira metade do século XIX, a pauperização das massas era notável” (2014, p: 271). Neste sentido, Rita Tourinho afirma que “a liberdade que levou a uma considerável evolução econômica gerou também uma ampla desigualdade social e total carência de serviços essenciais ao convívio humano” (TOURINHO, 2011, p:2).

Os graves problemas sociais que a Europa, de maneira geral, estava enfrentando eram consequência da nova ordem social instaurada pelo Estado liberal, que tinha como forte característica o absentismo estatal, seguindo a premissa de que a atuação do Estado só era legítima quando absolutamente necessária para assegurar a liberdade individual do cidadão.

Acentua-se, de tal modo, a característica do Estado liberal em beneficiar a economia, propiciando um mercado natural no qual havia quase nenhuma regulação do Direito, na medida em que as relações que se davam nesta seara eram reguladas pelo Direito Privado, conforme expõe Ricardo Quartim Moraes:

*É claro que o Direito regulava os contratos e a propriedade, mas não enquanto institutos econômicos. A propriedade e o contrato são os institutos jurídicos básicos da nova sociedade e refletem sua ordem natural. Categorias econômicas como “empresário”, “empregado”, “concorrência” e “trabalho” são desconhecidas do Direito. As disposições do Direito Civil a respeito dos contratos valem para quaisquer ajustes, independentemente de sua natureza. Assim, a economia é “jogada para fora do direito” (MOREIRA, 1973, p. 75), eis que as instituições jurídicas de cunho econômico não eram reconhecidas como tais. Elas integravam o âmbito do Direito Privado, eram diluídas nas relações entre os particulares. (MORAES, 2014. P: 272)*

Como o Estado Liberal se limitava a policiar a ordem pública, garantindo as liberdades privada, política e econômica, a segurança e a propriedade, ele se tornou inadequado para solucionar os problemas reais da sociedade. Na medida em que as transformações trazidas pelo Estado liberal haviam chegado a um ponto em que, graças à acumulação do capital e ao progresso técnico, as empresas haviam ampliado muito seu tamanho e as massas já não aceitavam mais sua situação de exploração, passando a reivindicar direitos trabalhistas, previdenciários e sociais em geral, o que causou um abalo no, até então, “imaculado” liberalismo, forçando seu abandono.

É importante ressaltar que a mudança do Estado liberal para o Estado Social (também conhecido por Estado intervencionista, Estado providência, Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State*) foi gradual. Mas pode-se dizer que a partir do momento que se evidenciou a necessidade de intervenção do Estado na economia, à ideia

de um mercado naturalmente autorregulado foi contrariada, o que contribuiu para sua mudança<sup>8</sup>.

A consolidação do modelo de Estado social não aconteceu de maneira uniforme, mas em diferentes contextos sendo que sua consolidação, na Europa se deu nos dois períodos de pós-guerra (no século XX); na América do Norte, após a crise econômica de 1929 e o New Deal e na América Latina sentida no fenômeno do êxodo rural<sup>9</sup>.

Além das questões sociais com as quais o Estado precisava lidar, outro ponto fundamental para formação do Estado Social surgiu pelo advento da guerra, que impôs ao Estado “a utilização de todo um arsenal jurídico para dirigir a economia de modo a satisfazer suas necessidades bélicas” (MORAES, 2014, p. 275)<sup>10</sup>.

Tudo isto permite perceber como é acertada sua afirmação de que o Estado social surgiu como “uma nova adaptação do capitalismo à sociedade e, sendo assim, como uma nova necessidade do capital que não mais podia sobreviver dentro do esquema de outrora” (2014, p: 276). Boaventura de Sousa Santos (1999) entende que nesta fase o capitalismo desordenado, que predominou na Revolução Industrial, “evoluiu-se” para a um capitalismo ordenado.

De acordo com Pedro Henrique Carinhato (2008), as principais características do Estado de Bem-Estar Social eram: a forte capacidade redistributiva e compensatória, a orientação econômica keynesiana<sup>11</sup> no âmbito administrativo, um modelo burocrático weberiano<sup>12</sup>, ao qual cabia tornar os setores públicos eficazes, meritocráticos e impessoais.

Nesse novo modelo, o Estado procurava intervir na Economia como medida para garantir o pleno emprego, manter o controle sobre setores estratégicos para o desenvolvimento econômico nacional e priorizar a

---

<sup>8</sup> De acordo com Ricardo Quartim Moraes, isto se deu quando, percebendo a mudança da estrutura econômica, o Estado reconhece que “os antigos instrumentos jurídicos – a propriedade individual e o contrato – não mais serviam para lidar com as novas situações econômico-sociais. Assim, a propriedade individual dos meios de produção dá lugar à sociedade por ações e a liberdade contratual é limitada, principalmente no que toca ao contrato de trabalho” (2014, p: 274).

<sup>9</sup> O fato é que o Estado social surgiu no século XX em decorrência dos protestos das massas que não suportavam mais o peso que carregavam para manter o sistema econômico e que, naquele momento mais do que nunca, exigiam com grande fervor seus direitos sociais, trabalhistas e previdenciários.

<sup>10</sup> Como bem explica Ricardo Quartim Moraes no seguinte trecho: “De fato, a Primeira Guerra Mundial demandou um enorme planejamento da economia, assim como uma enorme mobilização de mão de obra. (...) Até esse momento histórico, a guerra não era um fenômeno que necessitava da completa e quase exclusiva atenção do Estado. Era algo secundário, relegado a certas classes sociais de tradição bélica. Com a eclosão da Primeira Guerra Mundial, todas as funções do Estado se voltam à guerra, de modo que toda a sociedade também se vira para esse mister. (...) Ora, como iria o Estado dirigir todos estes fatores de produção a um único e singular objetivo senão por meio de novos instrumentos jurídicos que jamais poderiam coerentemente pertencer à ordem econômica liberal, ou melhor, ao Estado Liberal neutro e impassível? (MORAES, 2014, 275).

<sup>11</sup> A teoria keynesiana, elaborada pelo economista britânico John Maynard Keynes (1883-1946), propunha a intervenção estatal na economia com o objetivo de promover um regime de pleno emprego, que poderia ser atingido se houvesse a manutenção de um suficiente crescimento da demanda equilibrado com o aumento da capacidade produtiva da economia. Keynes foi considerado um revolucionário, de modo que suas ideias mudaram fundamentalmente a teoria e a prática da macroeconomia e das políticas econômicas instituídas pelo governo.

<sup>12</sup> O modelo burocrático weberiano foi elaborado pelo sociólogo alemão Max Weber (1864-1920) mas apenas foi difundido após a morte do autor, por volta do ano de 1940. A teoria da burocracia de Max Weber defendia uma espécie de organização humana racional, formal e impessoal que possibilitariam maior eficiência para alcançar os fins pretendidos.

elaboração de políticas públicas sociais que garantiam a provisão de serviços básicos à população. Estas características indicam a existência de três dimensões que se interligam na estrutura do Estado Social: a social, a administrativa e a econômica.

Segundo Boaventura de Sousa Santos existiam três pressupostos para o Estado Social: a. as condições internas e externas ao Estado não causassem grandes turbulências ou interferências; b. a capacidade financeira do Estado estivesse baseada na sua capacidade de regulação e vice-versa; e, os riscos e perigos geridos pelo Estado não fossem constantes e, que quando ocorresse, o Estado pudesse intervir política e administrativamente (SANTOS, 1999).

Assim, percebe-se que o sucesso e a manutenção do Estado social estavam condicionados a vários fatores, mas principalmente à sustentabilidade do capitalismo e ao crescimento econômico. E quando a economia mundial entra em crise, a partir da década de 1970, o Estado Social começa a sofrer uma desestruturação nas suas bases, na medida em que com a crise econômica, o Estado já não conseguia prover de tantos recursos para promoção da justiça social.

O elevado custo de operação, só poderia ser suportado por um Estado que tivesse altas taxas de crescimento econômico. De acordo com Carlos Cesar Pimenta (1998), na Europa os Estados de bem-estar social continuaram tentando tutelar os excluídos, mas acabaram agravando o processo de crise econômica por não terem recursos suficientes para fazê-lo.

Ligados à crise econômica, os problemas fiscais cresciam continuamente na medida em que os recursos do governo para financiar seus déficits reduziam. No caso dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, a crise fiscal se agravou pelo fato de que seus contribuintes passaram a se revoltar contra o aumento dos impostos, pois já não reconheciam a relação entre o acréscimo de recursos governamentais e a melhoria dos serviços públicos, danificando o consenso social que sustentava o *Welfare State*. (ABRUCIO, 1997)

Diante da crise fiscal os Estados precisavam fazer mais com menos. O corte de gastos se tornou uma prioridade para os governos, o que implicou em uma redução de servidores na Administração Pública e uma mudança drástica na organização das suas burocracias que eram consideradas lentas, excessivamente formalistas e ineficazes, pois ao invés de controlar seus resultados se detinham ao controle de processos de trabalho.

Tende a predominar na opinião pública a crença de que o modelo de gestão do setor privado era superior ao de administração pública, no final da década de 1970 e início dos anos 1980, um sentimento antiburocrático passou a crescer estimulado pela ideia de que a burocracia permitia relações clientelistas e corporativas no seu sistema.

Os Estados tiveram ainda de enfrentar as consequências da globalização e das transformações tecnológicas, que modificaram a lógica do setor produtivo. Com a integração econômica mundial houve uma

diminuição do poder nacional dos Estados, que não conseguiam mais controlar os fluxos financeiros e comerciais e ditar políticas macroeconômicas frente à supremacia das multinacionais. A solução para a manutenção do poder regulatório dos Estados foi à criação de blocos regionais como a Área de Livre Comércio das Américas, (ALCA), MERCOSUL e o Mercado Comum Europeu, por exemplo.

Tudo isto criou o cenário perfeito para que o liberalismo – agora neoliberalismo – voltasse ao posto de protagonista, uma vez que, “a única alternativa oferecida era a propaganda propagada pela minoria de teólogos econômicos neoliberais” (HOBBSAWM, 1995, p. 398). Segundo os pesquisadores Alan Fernandes Minori e Ana Luisa Celino Coutinho, no artigo “Breve Análise Social e Jurídica do Terceiro Setor no Brasil”, apresentado no XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Fortaleza – CE em 2010<sup>13</sup>, essa retomada foi influenciada pela obra de Frederich Von Hayek, que recebeu o Nobel de economia em 1974.

Em princípio, o mercado, como agente social e com a sua perspectiva central de liberdade e acumulação de capital, tentou se (re)investir em tal posto ante o vácuo estatal. Seria a presença mínima do Estado guiada pelas instituições financeiras multilaterais e dos países centrais. Eis o Neoliberalismo, cujas premissas basilares são a desestatização (privatizações e delegações) e desregulamentação da economia, a flexibilização/redução das proteções sociais ao trabalho, a abertura de mercados nacionais e a inserção internacional dos países destacadamente no comércio. (MINORI, COUTINHO, 2010, p: 2067)

O discurso sobre “o fim do *Welfare State*” passou a ser amplamente difundido na década de 1980 por intelectuais e políticos de países desenvolvidos e, posteriormente, importado pelos países da América Latina, disseminando a ideia neoliberal, que pregava um Estado menos burocrático e mais eficiente, “menor” e mais barato.

## O ADVENTO DA NOVA ECONOMIA SOCIAL

De acordo com Francesco Vigliarolo (2016), o termo economia surgiu da união das palavras gregas *oikos* (casa) e *nomos* (normas) – *Oikonomikos*, que, metaforicamente, indicava uma casa na qual as relações pessoais eram predeterminadas – como, por exemplo, marido-mulher, pais-filhos, patrões-escravos, etc. - e onde havia funções e princípios que deveriam ser seguidos para garantia de uma gestão que permitisse a manutenção e continuação da identidade comunitária na qual os indivíduos estavam inseridos. O que permitiu Vigliarolo concluir que a dimensão comunitária na antiguidade sempre orientou a ação econômica; e a ação individual sempre estava relacionada a uma função social, em termos de interesse geral (VIGLIAROLO, 2016).

Entretanto, com o tempo o sentido comunitário da economia foi se perdendo. Francesco Vigliarolo diz que após os sistemas mercantilista e fisiocrata e com a economia política clássica, principalmente com os

<sup>13</sup> “Essa conjuntura fértil aos anseios mercadológicos fez com que a obra de Frederich Von Hayek, *O Caminhão da Servidão*, de 1942, viesse à tona para influenciar a retirada do Estado das relações sociais. Mais uma vez, a “mão invisível”, por si só, orientaria naturalmente (até inconscientemente) as pessoas a promoverem o interesse social” (CONPEDI, 2010, p 2066)

ensinamentos de Adam Smith, a economia passou a ser entendida como uma ciência, na qual era possível a racionalização matemática do comportamento econômico a fim de maximizar interesses próprios com base na circulação de capital, o que fez com que o valor social da economia fosse relativizado, distanciando-se de sua visão humana (VIGLIAROLO, 2016). Desta forma, o que se almejava com a economia não era mais apenas a gestão dos recursos para manutenção de uma identidade comunitária, mas a acumulação de riquezas.

Durante o período de Revolução Industrial, a busca incessante pelo progresso e pelo lucro provocou profundas desigualdades sociais, de modo que, de um lado estavam os dirigentes do poder econômico, que acumulavam grandes fortunas e de outro, os trabalhadores, que recebiam cada vez menos, pois, diante de qualquer diminuição nos lucros, os salários eram os primeiros a serem ajustados para compensar a queda.

Apesar da crítica situação de miséria na qual os trabalhadores estavam vivendo, os industriais continuavam baixando seus salários, respeitando apenas um limite mínimo para que os trabalhadores não morressem de fome, como Eric Hobsbawm (1979) diz ter acontecido com 500 mil trabalhadores tecelões. Quando havia algum tipo de preocupação em baixar o custo de vida, não era pensando em garantir direitos aos trabalhadores, mas uma estratégia para baixar os salários além do limite mínimo para sobrevivência deles. Eric Hobsbawm (1979) afirma que para os capitalistas “estes problemas sociais só eram relevantes para o progresso da economia se, por algum terrível acidente, viessem a derrubar a ordem social” (1979, p. 56)<sup>14</sup>.

Desta forma, percebe-se que os problemas sociais só eram tratados de alguma maneira – e diga-se, minimamente tratados -, se estes ameaçassem a economia ou a ordem social. Caso contrário os problemas sociais continuariam sendo vistos como problema dos próprios trabalhadores, que se sujeitavam pela sua incapacidade ou falta de determinação em alcançar melhores condições de vida em uma sociedade “aberta ao talento” (HOBBSMAWM, 1979).

Instigados por um descontentamento que aumentava a cada dia formou-se o movimento trabalhista que segundo Eric Hobsbawm “proporcionou uma resposta ao grito do homem pobre” (1979, p. 230). Importante ressaltar que em outros momentos, muito antes da revolução industrial, a classe trabalhadora já havia se organizado para fazer greves e praticar outros atos de militância. Entretanto, o movimento que agora se formava

---

<sup>14</sup> Esta situação é mais bem explicada por Eric Hobsbawm, no seguinte trecho: “Depois de 1815, estas vantagens começaram a diminuir, cada vez mais devido à estreita margem de lucros. Em primeiro lugar, a revolução industrial e a competição provocaram uma queda dramática e constante no preço dos artigos acabados, mas não em vários custos de produção. Em segundo lugar, depois de 1815, a situação geral dos preços era de deflação e não de inflação, ou seja, os lucros, longe de um impulso extra, sofriam um leve retrocesso. (...) Claro, a situação, que era geral em toda a indústria, tanto britânica como as outras, não era muito trágica. “Os lucros ainda são suficientes”, escreveu em 1835 o historiador e campeão do algodão, em flagrante exposição incompleta, “para permitir um grande acúmulo de capital na manufatura”. Assim como as vendas cresceram vertiginosamente, também cresceram os lucros totais mesmo em suas taxas decrescentes. Tudo o que se precisava era uma expansão astronômica e contínua. Não obstante, parecia que o encolhimento das margens de lucro tinha que ser contido ou ao menos desacelerado. Isto não podia ser feito através do corte nos custos. E, de todos os custos, os *salários* – que MacCulloch calculou em três vezes o montante anual da matéria-prima – eram os mais comprimíveis. (HOBBSAWM, 1979, p. 57-58)

era diferente de tudo antes visto e ia muito além de uma reação em massa contrária ao sofrimento insuportável pelo qual estavam passando, havia uma consciência de classe, e mais, uma ambição, de classe, como diz Hobsbawm (1979, p. 230).

Uma *classe* específica, a classe operária, trabalhadores ou proletariado, enfrentava a dos patrões ou capitalistas. A Revolução Francesa deu confiança a esta nova classe; a revolução industrial provocou nela a necessidade de mobilização permanente. Uma existência decente não podia ser obtida simplesmente por meio de um protesto ocasional que servisse para restabelecer a estabilidade da sociedade perturbada temporariamente. Era necessária uma eterna vigilância, organização e atividade do “movimento” – o sindicato, a sociedade cooperativa ou mútua, instituições trabalhistas, jornais, agitação. Mas a própria novidade e a rapidez da mudança social que os envolvia, encorajava os trabalhadores a pensar em termos de uma sociedade totalmente diversa, baseada na sua experiência e em suas ideias em oposição às de seus opressores. Seria cooperativa e não competitiva, coletiva e não individualista. Seria “socialista”, e representaria não o sonho da sociedade livre, que os pobres sempre levam no recôndito de suas mentes, mas na qual só pensam em raras ocasiões de revolução social generalizada, e sim uma alternativa praticável e permanente para o sistema em vigor. (HOBSBAWM, 1979, p. 230-231)

O associativismo, citado por Hobsbawm, foi uma das faces do movimento dos trabalhadores, compartilhando do seu modo de pensar, do sentimento de identidade e de seus princípios sendo que um deles era o da solidariedade. Eric Hobsbawm (1979) diz que “a solidariedade era a sua única arma, pois somente assim poderiam demonstrar seu modesto e mais decisivo ser coletivo” (1979, p. 233).

Para Maria Rut Azerrad, Julio Tealdo e Julio Lozeco (2016) foi a partir da necessidade de criar meios para sua subsistência, que a classe operária encontrou no associativismo a ajuda mútua e a solidariedade, um modo de produção de vida, além da construção de uma ligação que lhes dava um sentido de pertença e representação<sup>15</sup>.

Tendo surgido em meio ao movimento dos trabalhadores, é evidente que o associativismo não buscava apenas uma forma de receber melhores salários ou solucionar a questão da exploração do trabalho ou desemprego, mas procurava ir no sentido oposto da lógica econômica dominante. O que pode ser demonstrado na afirmação de Genauto de Carvalho França Filho, quando o autor diz que as suas iniciativas recusavam práticas nas quais o aspecto econômico era independente dos demais aspectos – sociais, políticos, culturais etc<sup>16</sup>. (FILHO,

<sup>15</sup> Não se pode esquecer que: “O movimento trabalhista foi uma organização de autodefesa, de protesto e de revolução. Mas para os trabalhadores pobres era mais do que um instrumento de luta: era também um modo de vida. A burguesia liberal nada lhes oferecia; a história arrancou-os da vida tradicional que os conservadores, em vão, se ofereciam para manter ou restaurar. Nada podiam esperar do tipo de vida para o qual eles eram crescentemente arrastados. Mas o movimento tinha a ver com este tipo de vida, ou melhor, a vida que eles mesmos criaram para si e era coletiva, comunal, combativa idealista e isolada implicava o movimento, pois a luta era a sua própria essência. E em troca o movimento lhe dava coerência e propósito. (HOBSBAWM, 1979, p. 235)”

<sup>16</sup> Para Boaventura: “Subjacente a todo este movimento, em que boa parte do operariado e das classes populares se reviram durante algum tempo, estava o propósito de combater o isolamento do indivíduo face ao Estado e à organização capitalista da produção e da sociedade. A ideia de autonomia associativa é, pois, matricial neste movimento. É ela que organiza e articula todos os outros vectores normativos do movimento como sejam a ajuda mútua, a cooperação, a solidariedade, a confiança, a educação para formas alternativas de produção, de consumo e, afinal, de vida.” (SANTOS, 1999: p. 6)

2002).

As mudanças no pensamento econômico haviam tornado o mercado e a lógica menos humana e mais voltada à acumulação de capital, mas o movimento dos trabalhadores que estava surgindo em meio ao caos da Revolução Industrial começava a buscar caminhos para formar uma nova economia, com foco em valores do bem-viver. E foi justamente o surgimento dos movimentos trabalhistas que fez o associativismo ficar conhecido por Economia Social.

Por esta razão, Luiz Inácio Gaiger afirma que a Economia Social “se opôs às tendências de redução da economia, ao princípio do mercado e à acumulação privada” (2009, p. 83), colocando também em questionamento a afirmação de autorregulação do mercado. Desta forma, tanto nas associações quanto nas cooperativas e mútuas, as pessoas tinham prioridade em relação ao capital, de modo que as relações de poder e a repartição dos ganhos se subordinavam ao social, sendo que a finalidade principal destas iniciativas era garantir benefícios aos seus membros. Ademais, se caracterizavam por formas de gestão autônomas e democráticas e representavam um modelo de transformação social alheio ao poder político e ao Estado.

Segundo Gaiger, a Economia Social (associativismo e outras iniciativas similares) “desempenhou um papel considerável na construção dos regimes do bem-estar social” (2009, p. 83), de modo que muitas de suas práticas foram associadas pelo Estado, como, por exemplo, o caso das primeiras experiências de associativismo (as chamadas sociedade de socorro mútuo), que foram pioneiras no desenvolvimento da ideia de proteção social e que vieram a inspirar a concepção moderna de solidariedade redistributiva do Estado, representada por seu sistema previdenciário. (FILHO, 2002, P: 11).

Apesar dos avanços o movimento trabalhista logo entrou em crise na Europa, o que também veio a enfraquecer a Economia Social e suas iniciativas. De acordo com Luis Inácio Gaiger (2009), além do enfraquecimento do movimento trabalhista, outros dois pontos foram fundamentais para abalar o associativismo: a “institucionalização da Economia Social” e os “processos de especialização e tecnificação dos organismos de Economia Social” (2009, p. 4).

No limiar do século XX, a Economia Social começou a apresentar sinais de debilitamento. De um lado, o movimento operário perdeu aos poucos o seu élan mobilizador, por motivos contrapostos: ao mesmo tempo em que os duros confrontos com as forças dominantes minavam a resistência dos trabalhadores, seu ardor era afetado pelo avanço inelutável das relações capitalistas e por novas vias de saída, como a migração ao ultramar e a mobilidade ocupacional ascendente, favorecida pela expansão do mercado de trabalho. De outro lado, a Economia Social sofreu um processo de assimilação ao regime dual Estado-mercado. À medida que o mercado e o Estado foram assumindo suas funções de geração de riqueza e de assistência social, a solidariedade de tipo associativo recuou para um papel subsidiário. A institucionalização da Economia Social engendrou sua fragmentação e perda de unidade. (...). Essas tendências, aliadas a processos de especialização e tecnificação dos organismos da Economia Social, resultaram no sufocamento gradual da sua dimensão política e combativa. (GAIGER, 2009, p.83).

Boaventura de Sousa Santos (1999) tem uma explicação bastante coerente para a relação da institucionalidade da Economia Social e o seu declínio. De acordo com ele durante o período do Estado de Bem-Estar Social (reformismo), a incorporação de uma institucionalidade ao movimento trabalhista permitiu a sustentabilidade de interdependências não mercantis, cooperativas, solidárias e voluntárias, que significava “a vigência possível do interesse geral ou do interesse público numa sociedade capitalista, um interesse desdobrado em três grandes temas: a regulação do trabalho; a proteção social contra riscos sociais, e a segurança contra a desordem e a violência” (SANTOS, 1999, p. 1)<sup>17</sup>.

Santos afirma que o “potencial caótico do mercado” estava manifestado nesta nova articulação regulatória. Entretanto, os problemas sociais (exclusão social, violência, desagregação familiar, anomia) eram contidos conforme entravam na agenda política através da democracia e da cidadania (SANTOS, 1999). E com a institucionalização da Economia Social durante os regimes de bem-estar social, suas iniciativas foram perdendo seu sentido original, de modo que muitos autores dizem que sua atuação ficou limitada a mero complemento estatal. Tanto Luis Inácio Gaiger (2009) quanto França Filho (2010) entendem que após a crise do Estado Providência surge uma nova fase da Economia Social: a Economia Solidária<sup>18</sup>.

Entretanto, Boaventura de Souza Santos (1999), entende que não se pode falar em ressurgimento ou renovação da economia social, pois “são evidentes no novo terceiro sector os ecos, as memórias e a cultura institucional do velho terceiro sector” (1999, p. 6). A desconfiança do autor se deve ao fato de que as experiências de economia terem emergido com a mesma força, tanto em países centrais quanto periféricos e semiperiféricos, o que indica a existência de induções e interferências.

Deve-se ressaltar que o fenômeno da Economia Solidária pode ser considerado global, sendo que na América Latina ela dá seguimento e renova as experiências de solidariedade econômica entre trabalhadores, que apresentam uma longa história no continente americano. Ainda assim, boa parte dos países latino-americanos não vivenciou o associativismo como na experiência europeia do século XIX<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Desta forma, Santos (1999) diz que os três princípios de regulação na modernidade - o princípio do Estado, o princípio do mercado e o princípio da comunidade - estavam todos articulados nesta institucionalidade reformista. No entanto, enquanto os princípios do mercado e do Estado se reforçaram nessa articulação, o princípio da comunidade, por ser baseado na obrigação política cidadão a cidadão, perdeu completamente o sentido na medida em que o reconhecimento político da cooperação e a solidariedade entre cidadãos passam a ser limitado às formas de cooperação e de solidariedade interpostas pelo Estado.

<sup>18</sup> Esta nova Economia Solidária, conservava muitas das características da fase anterior, mas ficou marcada pelo desenvolvimento de atividades econômicas destinadas à promoção de objetivos sociais e cidadania. Por isso: “Suas ações concretas e suas bandeiras atuais reclamam o caráter universal irrevogável dos direitos cidadãos e a necessidade de um novo sistema de regulação da economia. Ela refuta a separação entre as esferas social e econômica e a omissão dos seus vínculos recíprocos no debate político em torno dos modelos de sociedade.” (GAIGER, 2009, p. 84)

<sup>19</sup> Para Gaiger: “Em cada região do continente, a Economia Solidária encontra antecedentes longínquos e próximos, a começar pelas formas autóctones pré-colombianas e pelos sistemas coletivos adotados pelos escravos libertos, cujo legado ainda resta avaliar. Essas múltiplas raízes e configurações, amplificadas pelos contrastes regionais e nacionais, tornam discutível adotar uma única conceptualização, muito embora grande parte dessas vertentes tenha confluído para expressões da solidariedade que hoje se reconhecem como parte de um grande movimento social e político, cuja unificação estaria em desejável estágio de construção. É

Segundo Boaventura de Souza Santos (1999), nos países centrais o ressurgimento do terceiro setor está relacionado à crise do Estado Providência, mas não “num contexto de lutas sociais e políticas avançadas que procuravam substituir o Estado-Providência por formas de cooperação, solidariedade e participação mais desenvolvidas” (1999, p. 8). Na verdade, Boaventura de Sousa Santos afirma que o Terceiro Setor reaparece em um momento em que ele era providencial para amortecer as tensões produzidas pela diminuição de políticas progressistas e em um momento em que direitos sociais e econômicos conquistados a partir de 1945 começaram a ser colocados em xeque.

Nos países periféricos - categoria na qual se encaixa o Brasil - e semiperiféricos, também houve um grande crescimento no número de iniciativas do terceiro setor a partir da década de 1970. No entanto, a sua situação era bem diferente, a começar porque nestes não houve propriamente um Estado Providência, nos moldes dos países desenvolvidos.

De acordo com Boaventura de Sousa Santos, nestes países o crescimento do terceiro setor não se deve tanto a um incentivo dos próprios governos, mas muito mais à “iniciativa dos países centrais que passaram a canalizar os seus fundos de ajuda ao desenvolvimento para atores sociais não estatais”. No caso dos países semiperiféricos - onde a situação era mais complexa -, surgiram com o objetivo de “criar o mercado e a sociedade civil através do provimento de serviços básicos que o Estado não está e, muitas vezes, nunca esteve em condições de prestar” (SANTOS, 1999, p. 9).

Lester Salamon (1998), pesquisador que estudou o crescimento mundial do Terceiro Setor não entende que ele tenha (re)surgido apenas por influência dos Estados ou de instituições privadas, mas acredita que existiram três tipos de pressão envolvidas no reaparecimento do Terceiro Setor:

A força mais básica é aquela de pessoas comuns que decidem organizar-se e tomar em suas próprias mãos a melhoria de suas condições ou a busca de direitos básicos. Esse fator está mais claramente presente na ex-União Soviética e na Europa Oriental. Ativistas dessas regiões descrevem seus esforços como a criação de uma sociedade civil em que as pessoas possam não apenas protestar, mas também exercer com plenitude o direito de organizarem-se. As complexas redes de assistência mútua que se desenvolveram sob o comunismo desde então propiciaram caminhos para esse novo fervor democrático. Como Andras Biro, ativista búlgaro, descreve: “Nós estamos testemunhando uma fuga da imaturidade imposta pelo sistema socialista. Pela primeira vez, em 40 anos, tomamos responsabilidade por nossas vidas”. Pressões semelhantes estão ocorrendo no Terceiro Mundo. Associações de desenvolvimento comunitário estabelecem-se em considerável parcela das cerca de 20 mil favelas latino-americanas. Em outras partes, o número de cooperativas, grupos de mulheres, associações de moradores e artesãos, bem como grupos de ajuda mútua, tem crescido rapidamente ao longo das duas últimas décadas. Finalmente, pressões para a formação de organizações sem fins lucrativos têm vindo de cima, de círculos oficiais de política

---

fato que essas manifestações possuem efetivamente algo em comum quanto ao significado que assumem para os seus protagonistas diretos. Elas expressam a impossibilidade e a recusa de viver segundo os preceitos da economia capitalista e nos termos de sua sociabilidade intrínseca; em outras palavras, a negativa de abandonar sistemas de vida que não desvinculam as relações econômicas das relações sociais, insistindo em resgatá-los ou em agir por sua instauração”. (GAIGER, 2009, P: 86-87)

governamental. Mais visivelmente, os governos conservadores de Ronald Reagan e Margaret Thatcher fizeram do apoio ao setor voluntário um aspecto central de suas estratégias de redução do gasto social governamental. (SALAMON, 1998. P: 7)

De qualquer forma, não há como negar que o Terceiro Setor tem uma importante atribuição na redefinição do papel estatal, como se verá melhor a seguir. Na adoção de um novo modelo estatal que substituísse o falido Estado Social implicou reformas que incluíam privatizações, corte de gastos e a distribuição de funções para a sociedade, representada pelo Terceiro Setor. Desta forma, amparado pelo princípio da subsidiariedade, o Estado repassa à sociedade parte de suas funções, se limitando apenas à prestação de funções essenciais.

## O MODELO NACIONAL DE ESTADO MÍNIMO

Antes de tratar do modelo brasileiro de Estado mínimo é necessário analisar alguns pontos gerais e importantes da reforma neoliberal da Grã-Bretanha, pois este foi o primeiro Estado a adotar políticas neoliberais em seu governo, de modo que só então o neoliberalismo ganhou o apoio de importantes intelectuais e políticos passando a influenciar uma onda de reformas estatais nos países desenvolvidos e, posteriormente, na América Latina, inclusive no Brasil, que, apesar das controvérsias, seguiu a tendência mundial.

De acordo com Boaventura de Sousa Santos (1999), as recomendações do neoliberalismo se resumiam principalmente a dois pontos: o primeiro apontava a necessidade de privatizar todas as funções que o Estado não tivesse que prestar com exclusividade. Esta medida tinha o objetivo de “descarregar” o Estado que havia chamado para si a responsabilidade pela prestação de mais serviços do que de fato poderia financiar; a segunda recomendação era no sentido de submeter à Administração Pública a critérios de eficiência, eficácia, criatividade, competitividade e serviço ao consumidor, próprios do mundo empresarial<sup>20</sup>.

Margareth Tacher, primeira-ministra britânica entre 1979 a 1990, aderiu à política neoliberal logo em 1979, adotando um modelo de administração pública gerencial (*managerialism*), que tinha por objetivo, inicialmente, cortar custos, aumentar a eficiência e a produtividade da organização. Neste sentido, Fernando Luiz Abrucio afirma que “a palavra de ordem da primeira ministra inglesa era ‘*rolling back the state*’, o que na prática significou a privatização de empresas nacionalizadas no pós-guerra, desregulamentação, devolução de atividades governamentais à iniciativa privada ou à comunidade e as constantes tentativas de reduzir gastos públicos” (ABRUCIO, 1997, p. 12). Medidas que evidenciam o caráter neoliberal de seu governo e a transformação do Reino Unido em um Estado mínimo.

No entanto, o *managerialism* logo revelou suas falhas. A primeira delas foi o insucesso no corte de gastos,

---

<sup>20</sup> Neste caso, o que se pretendia era criar meios, mesmo com os cortes de gastos e com a crise fiscal, de fornecer serviços públicos de qualidade. A solução indicada pelo neoliberalismo era “diminuir” o Estado, reduzindo-o ao mínimo necessário para andamento do mercado (Estado mínimo) e adotar um modelo de Administração Pública inspirado pelo modelo de administração de empresas (Estado Gerente), considerado o maior exemplo de eficiência e produtividade, ou seja, de melhores resultados.

que não apresentou o resultado esperado pelo governo Thatcher. Além disto, o modelo gerencial britânico, que prezava por uma “consciência de gastos” e pela busca da eficiência, ao focar demasiadamente nestas questões acabou esquecendo a efetividade e colocando em segundo plano outros valores, como a autonomia para tomar decisões (ABRUCIO, 1997)<sup>21</sup>.

Com o fracasso do *managerialism*, outros dois modelos surgiram do seu debate: o *consumerism* e o *Public Service Orientation* (PSO). No segundo modelo, o *consumerism*, um dos objetivos do governo britânico era dar prioridade aos clientes/consumidores, desta forma procurava-se incentivar a competição entre as organizações públicas, visando dar ao consumidor opção caso algum equipamento social não o estivesse agradando. No entanto, esta nova fase também recebeu um parecer negativo que estava relacionado à comparação entre cliente/consumidor e o usuário dos serviços públicos.

De acordo com os críticos, a relação que se estabelece entre prestador de serviços e usuário no setor público é muito mais complexa do que na iniciativa privada, pois não se equipara à lógica de compra do mercado, sendo que muitos dos serviços públicos são compulsórios, não havendo possibilidade de escolha. Por esta razão defendia-se a substituição do termo consumidor por cidadão que, muito mais do que liberdade de escolha tem também direitos e deveres. A equidade também foi colocada em questão, pois considerando a escassez de recursos, se consumidores se transformassem em grupos de interesse, os que se organizassem poderiam ser privilegiados em relação aos outros (ABRUCIO, 1997).

Para tentar resolver este problema e “tentar introduzir os conceitos de *accountability*<sup>22</sup> e equidade na prestação de serviços públicos, alguns autores criaram o *Public Service Orientation (PSO)*” (ABRUCIO, 1997, p. 25).

Toda reflexão realizada pelos teóricos do PSO leva aos temas do republicanismo e da democracia, utilizando-se de conceitos como *accountability*; transparência, participação política, equidade e justiça, questões praticamente ausentes no debate sobre o modelo gerencial. É interessante notar, contudo, que o “objeto” que gerou o PSO foi “criado” pelo modelo gerencial. Trata-se da problemática da descentralização, a partir da qual foram formulados quase todos os conceitos do PSO (ABRUCIO, 1997, p. 26).

Assim, no PSO a descentralização para o governo local era defendida por acreditar-se que permitiria ao cidadão a participação nas decisões políticas que afetam suas vidas e suas comunidades possibilitando maior controle dos serviços públicos. Mas, como modelo gerencial não é rígido e fechado, pelo contrário, “tem apresentado um grande poder de transformação, incorporando as críticas à sua prática, e assim modificando

<sup>21</sup> Mas, talvez o maior problema do modelo tenha sido a sua incapacidade de avaliar valores como justiça ou equidade da mesma maneira como fazia com os seus resultados que eram obtidos através de metas organizacionais e para funcionários. Assim, viu-se a necessidade de readaptar o *managerialism*, tornando-o mais voltado aos anseios dos clientes/consumidores (ABRUCIO, 1997).

<sup>22</sup> De acordo com Carlos Cesar Pimenta princípio, que significa contabilizar resultados, controlar e avaliar se os objetivos propostos foram atingidos com a produtividade e a qualidade preestabelecidos. É o processo de responsabilização dos gestores públicos pelos resultados das suas ações. (PIMENTA, 1998. P: 182)

algumas peças de seu arcabouço” (ABRUCIO, 1997, p. 8), foi possível perceber que sempre que necessário o Estado pode buscar um modelo de regulação da sociedade para possibilitar uma maior participação da comunidade.

O Brasil, diferente dos países desenvolvidos que adotaram suas políticas neoliberais a partir do final da década de 1970, somente aderiu a elas no fim dos anos 1980 (PIRES, 2010)<sup>23</sup>. É nela que o Brasil entra em uma das maiores recessões econômico da história do país, cujo motivo relaciona-se ao aumento do endividamento externo e a corrupção da gestão administrativa. Assim, devedor e dependente do financiamento externo, o Brasil teve que tomar várias medidas que seguiam as exigências do FMI para sua estabilização econômica, mas que em nada contribuíram a não ser para agravar ainda mais a crise inflacionária no país (PIRES, 2010).

Ainda no final da década de 1980 o Brasil continuava tentando sair da crise econômica, mas sem grandes avanços. Então, em 1989, o Governo de Fernando Collor de Mello, estabelece a abertura da economia e um programa de privatizações, tudo conforme o receituário do Consenso de Washington, que resumia as orientações do FMI, do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do Tesouro dos Estados Unidos e também de políticos economistas latino-americanos, para países que estivessem sofrendo com a inflação e a crise econômica. Somente neste momento o Brasil dá os primeiros passos para se tornar um Estado mínimo.

É interessante dizer que Consenso de Washington, de 1989, era considerado sinônimo de modernidade e contribuiu para a disseminação do ideário neoliberal para boa parte dos países da América Latina. Suas medidas se resumiam a 10 regras sobre: disciplina fiscal; reorientação dos gastos públicos; reforma tributária; liberalização financeira; taxas de câmbio unificadas e competitivas; liberalização comercial; abertura para o investimento estrangeiro direto; desregulamentação, e direito à propriedade intelectual.

Em 1989 os países desenvolvidos já estavam descobrindo o potencial negativo do neoliberalismo, o que fez com que o Consenso de Washington fosse ampliado para reparar suas falhas. Foram incluídas, então, novas medidas sobre: implantação de reformas jurídicas e políticas; instituições reguladoras; esforços anticorrupção; flexibilidade do mercado de trabalho; acordos da OMC; padrões e códigos financeiros; abertura “prudente” da conta de capital; regimes não intermediários de taxas de câmbio; redes de proteção social e redução da pobreza (PIRES, 2010).

Porém só se pode sentir a reforma gerencial do Estado brasileiro, com sua substantiva “diminuição” estatal, com o objetivo de aumentar a eficiência só em 1995 com a aprovação do Plano Diretor de Reforma do

---

<sup>23</sup> Isto porque, mesmo com o panorama de crise mundial na década de 1970, a estratégia do governo Geisel, presidente que assumiu em 1974, era manter o crescimento econômico e o desenvolvimentismo, o que realizou através do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Desta forma o Brasil conseguiu sustentar o avanço econômico até o início da década de 1980. Isto, porém, a um alto preço, pois conforme afirma Marcos Cordeiro Pires: “essa saída, que implicou um endividamento externo elevado, se mostraria desastrosa para o país nos anos subsequentes, na medida em que, sendo os empréstimos concedidos a taxas de juros flutuantes, a elevação dessas taxas, a partir de 1979, ampliou enormemente os custos de pagamento da dívida externa”

Aparelho do Estado, que dava as orientações e diretrizes para a reforma da administração pública brasileira.

Assim se instaurou a reforma pretendida para tornar o aparelho do Estado e sua administração pública (em sentido amplo) mais eficiente e focada no bem dos cidadãos. Seu maior desafio é substituir o modelo burocrático por um modelo de administração pública gerencial<sup>24</sup>. A inspiração para o modelo gerencial vinha do de administração de empresas, que afirmava que, apesar ser diferente em muitos aspectos – por exemplo, a administração de empresas visa o lucro privado, já a administração pública, o interesse público -, o modelo de administração pública gerencial se aproveita das qualidades do setor privado, como a eficiência, a criatividade, a autonomia, o melhor aproveitamento dos recursos, a busca por melhores resultados, a prioridade do cliente etc.

O governo brasileiro assim passa a considerar importante buscar o “fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal e a progressiva descentralização vertical para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infraestrutura” (BRASIL, 1995, p. 13) a fim de “reforçar a governança”, pois, conforme diz o Plano Diretor enfrenta-se “um problema de governança, na medida em que sua capacidade de implementar as políticas públicas é limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa” (BRASIL, 1995, p. 13-14).

Para alcançar estes objetivos e realmente conseguir promover serviços sociais de qualidade e com eficiência, o Plano Diretor sugeriu que o Brasil seguisse o exemplo de países desenvolvidos, que já haviam conseguido atingir estas metas “através da definição clara de objetivos para cada unidade da administração, da descentralização, da mudança de estruturas organizacionais e da adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do Estado” (BRASIL, 1995, p.18).

O Plano Diretor definiu um modelo no qual os segmentos fundamentais próprios da ação do Estado foram separados conforme a sua função. Eles são: o núcleo estratégico; o setor das atividades exclusivas; o setor de serviços não exclusivos e o setor de produção de bens e serviços para o mercado.

O Núcleo Estratégico é o setor em que se definem as leis, planejam e formulam as políticas públicas e, posteriormente, cobram o seu cumprimento. Este setor corresponde ao governo em sentido lato, ou seja, ao

---

(PIRES, 2010, p.212).

<sup>24</sup> De acordo com o Plano Diretor, esta mudança era necessária, pois o modelo burocrático havia se tornado “lento e ineficiente para a magnitude e complexidade dos desafios que o país passou a enfrentar diante da globalização econômica” (PD, p. 6). Assim, o governo afirmava que, mesmo sendo importante no combate ao nepotismo e a corrupção, a administração burocrática perdeu seu sentido que era servir à sociedade, e voltou-se para si mesma, buscando apenas garantir seus rígidos processos de controle. Por outro lado, o governo considerava a administração gerencial mais flexível e eficiente, pois afirmava que ao contrário da burocrática, volta-se para a sociedade, buscando servir melhor o cidadão.

No entanto, o Plano Diretor não afirmava que a Administração Pública gerencial é completamente contrária à burocracia. Na verdade, de acordo com o governo, “a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, (...) a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático” (BRASIL, 1995, p. 16). Desta forma, pode-se dizer que, de acordo com o Plano Diretor, a administração burocrática e a gerencial só diferem significativamente quanto à sua forma de controle, sendo a gerencial mais focada nos resultados e a burocrática nos processos.

Legislativo, ao Judiciário, ao Executivo (Presidente da República, Ministros e seus auxiliares e assessores diretos) e ao Ministério Público. Desta forma, é possível perceber que há poder de Estado (poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar), ou poder “extroverso”, que o Plano Diretor define como o “poder de constituir unilateralmente obrigações para terceiros, com extravasamento dos seus próprios limites” (BRASIL, 1995, p. 41)<sup>25</sup>.

De modo bastante simplificado, estas são as bases que o governo brasileiro se utilizara para traçar as estratégias consideradas mais adequadas para cada segmento de atuação, conforme o seguinte quadro:

	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
Núcleo estratégico	X			X	
Atividades exclusivas	X				X
Serviços não-exclusivos	Publicização	X			X

<sup>25</sup> O das Atividades Exclusivas é o setor no qual se prestam serviços que também envolvem poder de Estado, como, por exemplo: os serviços de polícia, de previdência social básica, de controle do meio ambiente, de trânsito, de emissão de passaporte, de cobrança e fiscalização de impostos etc.

No setor dos Serviços não Exclusivos, por sua vez, não há o poder extroverso, mas que pode envolver direitos humanos fundamentais (educação, saúde, cultura etc), o que torna a presença do Estado, indispensável a este setor. Assim, este corresponde aos Hospitais, Universidades, Museus, Centros de Pesquisa, etc.

No setor de Produção de Bens e Serviços para o Mercado, são prestadas atividades econômicas, ou seja, atividades que visem lucro, que por sua vez, fica no aparelho do Estado. A partir desta separação em setores, estes passam a ser diferenciados pelo tipo de gestão adotado (gerencial ou burocrática), que leva em consideração a prioridade de cada setor. E também quanto à forma de propriedade (estatal, pública não estatal ou privada), que determinará a melhor estratégia para cada setor.

O Núcleo Estratégico do Estado, por ser o setor no qual são definidas as leis e as políticas públicas, tem como necessidade essencial que suas decisões sejam as melhores possíveis, ou seja, elas devem atender eficazmente ao interesse público. Mas, não basta que sejam as melhores leis e políticas públicas, ainda é necessário que elas também sejam efetivamente cumpridas. Desta forma, mais importante que ser eficiente, é ser efetivo. Por esta razão o Plano Diretor não coloca o tipo de gestão do Núcleo Estratégico nem como burocrático, nem como gerencial, mas como um misto de ambas, aproveitando-se das qualidades de cada uma delas. Da burocrática, sua segurança e efetividade e, da gerencial, sua eficiência (e eficácia).

Os setores de Atividade Exclusiva, Serviços não Exclusivos e de Produção de Bens e Serviços para o Mercado, devem todos ter um tipo de gestão gerencial, pois nestes setores do Estado a eficiência é a prioridade, tanto para prestar ao cidadão um serviço de qualidade, quanto de baixo custo. Quanto à forma de propriedade, o Núcleo Estratégico e o setor de Atividades Exclusivas são necessariamente de propriedade estatal. Isto se deve porque em ambos os setores o poder extroverso de Estado é exercido.

O setor de Serviços não Exclusivos não deveria ser de titularidade estatal, porque nele não se exerce o poder de Estado. Mas, também não poderia ser de propriedade privada, pois “se trata de um tipo de serviço por definição subsidiado” (BRASIL, 1995, p. 43). Assim, este setor se encaixa melhor na forma de propriedade pública não estatal, que é formado pelas entidades do Terceiro Setor. Isto lhe dá maior facilidade e acesso para obter o controle social, além de ser possuir muito mais autonomia administrativa comparado ao aparelho do Estado.

O setor de Produção de Bens e Serviços do Mercado é (via de regra) de propriedade privada. Só não o é nos casos em que não há capital privado disponível ou quando há um monopólio natural, como por exemplo, o setor de infraestrutura. Mas mesmo neste último caso, a propriedade mais adequada ainda será a privada, acompanhada, porém, de um seguro sistema de regulação.



Fonte: Adaptado de Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995)

O Núcleo Estratégico deve buscar o aumento da efetividade, modernizando a administração burocrática nele e dotá-lo de capacidade gerencial. No setor de Atividades Exclusivas, o objetivo lançado foi a substituição da administração burocrática pela gerencial e “transformar as autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas, administradas segundo um contrato de gestão” (BRASIL, 1995, p. 46).

## CONCLUSÕES

Hoje é possível perceber que o Estado não é mais capaz de prestar todos os direitos sociais de maneira eficiente para que as pessoas possam alcançar sua dignidade plena como ser humano. O Estado e o Terceiro Setor têm se aliado para promover o desenvolvimento social de maneira mais eficiente. No Brasil, a relação que se estabelece entre estes dois agentes acaba gerando muitas dúvidas, pois o Estado deixa de ser o prestador direto dos serviços sociais para se tornar apenas seu promotor, transferindo uma enorme responsabilidade ao Terceiro Setor.

As mudanças políticas, econômicas e sociais sempre tiveram influência direta nas funções desempenhadas pelo Estado. Elas influenciaram a transformação do Estado absolutista em liberal, de liberal em Estado de bem-estar social, e este em Estado gerente. As mudanças no papel do Estado, por sua vez, interferiram no surgimento e ressurgimento do Terceiro Setor.

Não se pode esquecer que quando surgiu o Estado nacional este se limitava a policiar a ordem pública, garantir a liberdade individual, política e econômica, a segurança e a propriedade privada. O Terceiro Setor, então, passou a buscar soluções para os sérios problemas sociais causados pela Revolução Industrial. Foram criadas associações, cooperativas, mútuas; todas visando enfrentar o desemprego, a crescente pobreza, a exploração no trabalho, etc.

Para alcançar um bem-viver o Estado de bem-estar social se apropriou de muitas de suas iniciativas e passou a atuar ativamente no campo social, o Terceiro Setor perdeu seu sentido e desapareceu. Só ressurgiu por causa da crise do modelo quando o Estado novamente se afastou do desenvolvimento social.

A crise econômica mundial da década de 1970 abalou uma por uma as estruturas do Estado de bem-estar social. No caso do Brasil, a dimensão social do modelo não havia sido adotada em um grau tão elevado quanto nos países desenvolvidos, o que fez com que muitos autores defendessem que o Brasil não foi um Estado de bem-estar social.

De qualquer forma, o Brasil passou por uma grave crise fiscal a partir de 1980 que fez necessária uma mudança na estrutura da Administração Pública para torná-la mais eficiente. Através da reforma gerencial

brasileira o Estado limitou as funções estatais àquelas consideradas exclusivas, e transferiu para a sociedade a responsabilidade pela execução do desenvolvimento econômico e social. Neste sentido, o Terceiro Setor passou a ser fomentado para atuar como parceiro do Estado nesta área. No entanto, não é possível afirmar que o Terceiro Setor ressurgiu apenas por pressão do Estado. As várias crises fizeram com que a sociedade civil se organizasse para buscar soluções, numa reafirmação democrática para que as pessoas assumissem seu papel como cidadão.

A mudança no papel do Estado levantou a discussão sobre uma crise na noção de serviços públicos, chegando a se falar na “morte” destes. No entanto, não é possível afirmar que os serviços públicos virão a desaparecer, pois somente seria possível que o Estado deixe de prestá-los se a iniciativa privada pudesse sozinha, garantir a sua prestação. Algo que está longe de acontecer no Brasil.

Ademais, a Constituição Federal de 1988 estabelece que alguns serviços públicos sejam prestados com exclusividade pelo Estado. O Terceiro Setor, portanto, é um importante agente para a implantação do novo modelo de Estado brasileiro, não devendo ser visto como substituto, mas como parceiro na execução e formulação de políticas públicas.

## PROCESS OF TRANSFORMATION OF STATE MODELS AND THE ROLE OF THE THIRD SECTOR

### Abstract

The purpose of this study is to discuss the relationship between the State and the Third Sector and its legal and legal role in recent constitutional history, based on private and non - profit entities. Such institutions, although not part of the local Public Administration structure, provide assistance to the State in promoting social rights. These institutions are important partners in the implementation of social public policies while at the same time acting for a more active citizenship. The study intends to analyze the evolution of the State from absolutism to the present State model, in a non-exhaustive way, to examine the structure of the Public Administration, in an attempt to understand the causes of the Third Sector's entry into the new managerial model of the Brazilian State.

**Keywords:** Third Sector; Social rights; Public services; Citizenship.

### REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública:** um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP, n.10. Brasília: 1997.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Princípio de subsidiariedade:** conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BRASIL. Presidência da República. **Plano diretor da reforma do Estado**. Brasília: Presidência da República/Câmara da Reforma do Estado/Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.637/98, de 15 de maio de 1998**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm)> Acesso em: Maio de 2016

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.790/99, de 23 de março de 1999**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm)> Acesso em: Maio de 2016

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de gerência pública. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 391-410, Abr. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S003476122008000200009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122008000200009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: junho de 2016.

BORELLI, Elizabeth. **Neoliberalismo e ONGs na América Latina**. Revista Aurora ano II, n. 2, jun, 2008.

CAETANO, Paula Rosa. **O serviço público no Direito brasileiro: uma noção em crise?** Disponível: <[http://bdm.unb.br/bitstream/10483/6861/1/2013\\_PaulaRosaCaetano.pdf](http://bdm.unb.br/bitstream/10483/6861/1/2013_PaulaRosaCaetano.pdf)> Acesso em: setembro de 2016

CARINHATO, Pedro Henrique. **Neoliberalismo, Reforma do Estado e Políticas Sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil**. Revista Aurora ano II, n. 3, dez. 2008

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão franquias terceirização e outras formas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

\_\_\_\_\_. **Direito administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012

FILHO, Genauto Carvalho de França. **Terceiro Setor, Economia Social, Economia Solidária e Economia Popular: traçando fronteiras conceituais**. Bahia Análise & Dados, Salvador, SEI v. 12 n.1 p. 9-19 Junho 2002

GAIGER, Luiz Inácio. **Antecedentes e expressões atuais da economia solidária**, 2009. Revista Crítica de Ciências Sociais, 84, 2009, 81-99.

HOBBSAWM, Eric J. **A Era das Revoluções: Europa 1789 -1848**. Rio de Janeiro, Paz e Guerra, 1979. 2ª Ed. \_\_\_\_\_ **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 9 eds. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade**. Revista Adm. Pública vol. 40 n. 30 Rio de Janeiro maio/junho 2006

LAURINDO, Amanda Souza da Silva. **O papel do Terceiro Setor na Efetivação dos Direitos Sociais**. Disponível em <[www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp035976.pdf](http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp035976.pdf)> Acesso em: junho de 2016.

LOPES, José Rogério. Terceiro setor: a organização das políticas sociais e a nova esfera pública. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 57-66, Set. 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392004000300007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000300007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: julho de 2016.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 32ª ed. 2016 Saraiva São Paulo

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENDONÇA, Paulo Roberto Soares. **A Constituição de 1988, a Globalização e o Futuro**. Revista da EMERJ, v. 7, n. 25, 2004.

MINORI, Alan Fernandes; COUTINHO, Ana Luisa Celino. **Breve Análise Social e Jurídica do Terceiro Setor no Brasil**, 2010. Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Fortaleza – CE nos dias 09, 10, 11 e 12 de Junho de 2010

MORAES, Ricardo Quartim. A evolução histórica do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente. Revista de informação legislativa, v. 51, n. 204, p. 269-285, out./dez. 2014.

OLIVEIRA, Rafael Rezende. **Administração Pública, concessões e Terceiro Setor**. 3 ed. Método. 2014. [Minha Biblioteca]

PIMENTA, Carlos Cesar. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. RAP Rio de Janeiro 32(5): 173-99, set. Out. 1998

PIRES, Marcos Cordeiro. Economia Brasileira: da colônia ao governo Lula. São Paulo: Saraira, 2010.

RABASEDAS, María Laura; CARDOZO, Lucas Gabriel (Org). **Economía Social y Solidária: Experiências prácticas en el territorio**. 1 ed. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral, 2016.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito** – Barueri, SP: Manole, 2013.

ROCHA, Sívio Luis Ferreira da Rocha. **Terceiro setor**. São Paulo: Malheiros, 2003.

SALAMON, Lester. **A emergência do Terceiro Setor – uma revolução associativa global**. 1998. Revista de Administração, São Paulo v. 33, n. 1 p.5-11, janeiro-março 1998

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A reinvenção solidária e participativa do Estado**. 1999. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26171-26173-1-PB.pdf>> Acesso em: Agosto de 2016

SOUZA, Leandro Marins de. **Tributação do terceiro setor no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2004.

TOURINHO, Rita. **Terceiro Setor no ordenamento jurídico brasileiro: constatações e expectativas**. RERE n. 24 – dez/jan/fev. 2011, Salvador.

VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro setor e as parcerias com a administração pública: uma análise crítica**. Forum, 2006.

*Trabalho enviado em 22 de junho de 2017.*

*Aceito em 09 de novembro de 2017.*