

# “Terceiro setor” e resignificação da sociedade civil<sup>1</sup>

EDILSON JOSÉ GRACIOLLI e MARCÍLIO RODRIGUES LUCAS

## A visão predominante em relação ao “terceiro setor”

As teorias que definem o “terceiro setor” partem da tese de que há, nas sociedades contemporâneas, três esferas distintas, embora articuladas. De acordo com essas análises, o primeiro setor se refere à esfera do poder político-institucional, encarnada pelo Estado. O segundo seria aquele representado pelo mercado, isto é, pela produção e circulação de bens e serviços visando o lucro<sup>2</sup>. Já o “terceiro setor” se configuraria como sendo a sociedade civil, composto de indivíduos, grupos e instituições que agem de acordo com uma racionalidade diferenciada em relação aos outros dois. Nessa perspectiva, Rubem César Fernandes escreve: “Marcando um espaço de integração cidadã, a sociedade civil distingue-se, pois, do Estado; mas, caracterizando-se pela promoção de interesses coletivos, diferencia-se também da lógica do mercado. Forma, por assim dizer, um ‘terceiro setor’”.

<sup>1</sup> Este artigo apresenta parte das conclusões de uma pesquisa que contou com o financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (Fapemig), intitulada “Responsabilidade social empresarial, sociedade política e disputa por hegemonia”, realizada entre 2004 e 2006.

<sup>2</sup> Alguns autores adotam uma classificação inversa: consideram o mercado como primeiro setor e o Estado como segundo. Ver Lester Salamon, *Government and the Voluntary Sector in an Era of Retrenchment: the American Experience* (Washington D. C., The Urban Institute Press, 1985) e Robert Wuthnow, *Between States and Markets: the Voluntary Sector in Comparative Perspective* (Nova Jersey, Princeton University Press, 1991).

Esse se distinguiria por expressões de solidariedade por meio de atividades autônomas e voluntárias que implicam a “doação de tempo, trabalho e talento para causas sociais”<sup>3</sup>. Engloba desde práticas tradicionais de filantropia e caridade até ações com sentidos mais amplos de cidadania, como a defesa de diversos direitos e de melhores condições de vida.

De forma resumida, para tais abordagens, pode-se afirmar que, na esfera governamental, os agentes, a finalidade dos serviços prestados e dos direitos estabelecidos são públicos – desconsiderando-se aqui a corrupção, através da qual tais agentes realizam seus interesses privados. Por sua vez, o mercado é integrado por agentes privados que buscam atender seus próprios interesses, pois objetivam o lucro individual. O “terceiro setor”, para esses autores, é composto de agentes privados que almejam fins públicos – quer dizer, é não governamental e não visa o lucro. O extenso trecho a seguir esclarece essa dupla negação:

No Terceiro Setor, o poder e o lucro não constituem razões suficientes para a ação. Dizer que são “não governamentais” implica designar iniciativas e organizações que, enquanto tais, não fazem parte do governo e não se confundem com o poder do Estado. Não estão no governo agora e não levam ao governo no futuro. [...] A segunda negação (“sem fins lucrativos”) faz referência a uma série de organizações e de ações cujos investimentos são maiores que os eventuais retornos financeiros. O que elas fazem é simplesmente caro demais para os mercados disponíveis. [...] requerem recursos humanos e materiais que ultrapassam com frequência a capacidade de pagamento dos mais interessados. Supondo que o Estado não dê conta de subsidiar toda esta atividade, ou não se disponha a fazê-lo, resulta que elas só podem subsistir se contarem com doações feitas por terceiros. Recoloca-se, assim, a distinção já aludida: enquanto os serviços oferecidos pelo Estado são financiados por impostos compulsórios, os serviços oferecidos pelo terceiro setor dependem, em grande medida, de doações voluntárias.<sup>4</sup>

De passagem, convém mencionar que há uma indevida identificação entre governo e Estado nesse enfoque. Mas este é, de imediato, um aspecto menos relevante ao escopo desta análise. No mesmo diapasão, pode-se perceber um eco invertido da concepção de Adam

<sup>3</sup> Ruth Cardoso, “Fortalecimento da sociedade civil”, em Evelyn Berg loschpe (org.), *3º setor: desenvolvimento social sustentado* (2. ed., São Paulo, Gife/Paz e Terra, 2000), p. 8.

<sup>4</sup> Rubem César Fernandes, *Privado, porém público: o terceiro setor na América Latina* (3. ed., Rio de Janeiro, Civicus, 2002), p. 23-4.

Smith acerca da razão para que haja atividades desempenhadas pelo Estado – o qual, para esse autor, poderia, de forma complementar, atuar nas áreas em que a iniciativa privada não pudesse ou não quisesse se fazer presente. Conforme a tese exposta antes, o “terceiro setor” assume frentes de ação que o Estado não tem como assumir.

Como já foi apontado, o que normalmente se identifica como “terceiro setor” é formado por um conjunto muito diferenciado de agentes e tipos de organização. É por isso que Fernandes afirma que o “terceiro setor” é constituído por concepções e práticas divergentes que, apesar de não se confundirem, não se contrapõem de forma radical, configurando um arranjo complexo e instável de oposição e complementaridade, num espaço público não estatal. Trata-se de uma gama imensa de ações voluntárias, instituições filantrópicas destinadas à prestação dos mais diversos serviços sociais, organizações não governamentais (ONGs) com projetos de intervenção sistemática e entidades de defesa de direitos de grupos sociais específicos. Assim, sob tal conceito, englobam-se iniciativas que vão desde o assistencialismo mais paternalista e conservador até intervenções bastante estruturadas no seio da sociedade, orientadas por concepções mais amplas de cidadania.

Diante dessa complexidade, torna-se inclusive difícil agrupar tantos componentes em um mesmo conceito. Por essa razão, Fernandes ressalta quatro convergências fundamentais que possibilitam essa união no interior do mesmo “setor”. Para ele, o “terceiro setor”: 1) faz contraponto às ações do governo; 2) faz contraponto às ações do mercado; 3) empresta um sentido maior aos elementos que o compõem ao recuperar o pensamento trinário, superando divisões dicotômicas; 4) projeta uma visão integradora da vida pública, ao presumir que ela não se limita ao âmbito do Estado e por isso não se restringe a atos de governo<sup>5</sup>. Essas quatro características estariam presentes nos mais diversos grupos do “terceiro setor”.

Nas teorias afirmativas quanto à validade explicativa do conceito em questão, esse “setor” é apresentado como uma alternativa inovadora, num processo de consolidação da democracia e do desenvolvimento social. Por isso que Ruth Cardoso fala de um “espaço de participação e experimentação de novos modos de pensar e agir sobre a realidade social” que “enriquece e complexifica a dinâmica social”<sup>6</sup>. Daí o “ter-

<sup>5</sup> Ibidem, p. 29-32.

<sup>6</sup> Ruth Cardoso, “Fortalecimento da sociedade civil”, cit., p. 8.

ceiro setor” ser enaltecido como detentor de uma lógica diferenciada para o enfrentamento de desigualdades sociais e problemas ambientais crescentes, pois a burocracia estatal se mostraria inoperante e distante, e o mercado, em si, não teria interesse em tais demandas sociais.

O alerta de Jeremy Rifkin é esclarecedor dessa perspectiva. Sem meias-palavras, ele proclama aos quatro cantos “uma nova visão” e “uma nova missão para o século XXI”:

É necessário acabar com os paradigmas políticos e compreender que cada país tem três setores e não dois. Uma vez que se compreenda isso, abrir-se-á a possibilidade de um novo contrato social para esta civilização; trata-se de uma nova visão e de uma nova missão para o século XXI. O setor do mercado cria capitais e empregos de mercado, mas isso não é suficiente. O setor do governo cria capitais e empregos de governo, mas isso também não é suficiente. Existe ainda a sociedade civil, que cria capital social e empregos.<sup>7</sup>

Apesar disso, a maioria dos autores reconhece que, de certa maneira, as práticas que configuram o “terceiro setor” são antigas, a ponto de alguns enfatizarem que tal “setor” é, na verdade, o primeiro historicamente. O aspecto “inovador” se referiria, no entanto, à sua consolidação como forma distinta e estruturada de intervenção social. Nesse sentido é que se pode fazer um balanço da emergência recente das práticas e concepções que abrangem o “terceiro setor” no Brasil e na América Latina.

Na década de 1940, o que atualmente se identifica como ONG era relacionado a organizações de cooperação internacional – formadas por igrejas, instituições de solidariedade etc. – que ajudavam outras entidades e movimentos sociais nos países pobres. A partir dos anos 1960 e 1970, tanto aqui como em grande parte da América Latina, as ONGs ganharam grande força, exprimindo modos alternativos de oposição política aos regimes ditatoriais. No final da década de 1980, os processos de democratização foram acompanhados por políticas econômicas regressivas que afetaram diretamente grupos sociais com os quais as ONGs mantinham forte vínculo: os setores populares. Diante disso, tais organizações da sociedade civil passaram por processos de redefinição: sua visão como instrumento de reivindicação política, de acordo com Andrés Thompson, “cede lugar à pressão pela profissionalização no provimento dos serviços sociais,

<sup>7</sup> Jeremy Rifkin, “Identidade e natureza do terceiro setor”, em Evelyn Berg Loschpe (org.), *3º setor: desenvolvimento social sustentável*, cit., p. 20.

aliviando, assim, o papel do Estado e a pressão sobre o mercado”<sup>8</sup>. A partir desse período, além do “não governamental”, seu caráter “sem fins lucrativos” tornou-se fundamental, dando vigor ao conceito de “terceiro setor”. Portanto, em alguma medida, a emergência desse conceito se vincula às transformações pelas quais passaram certos movimentos sociais.

No que se refere particularmente à relação com os governos, o “terceiro setor” conheceu uma inflexão de rumos: de oposição aos governos ditatoriais, enveredou pelo estabelecimento de parcerias com o propósito de complementar a implementação de políticas públicas. Quanto ao mercado, as parcerias sacramentadas tiveram e têm o intuito de ampliar o alcance do “terceiro setor”, utilizando-se do poder social e da eficiência organizacional das empresas, que, por sua vez, começaram a buscar maior legitimidade e aceitação, valendo-se de uma relação mais harmônica com as comunidades em que estão inseridas. Enfim, conforme as teorias que lhe dão suporte, o grande desafio do “terceiro setor”, quando confrontado com as outras duas esferas, é reinventá-las no sentido de defender e realizar interesses comuns, criando uma nova cultura em oposição ao individualismo reinante<sup>9</sup>.

Nesse contexto, a RSE se apresenta como a estruturação da influência dos valores de solidariedade e cidadania na ação das empresas, sendo uma ampliação, para além da produção de bens e serviços, da governança corporativa, eivada por determinadas modalidades de eficiência e cálculo. Configura-se como um fenômeno recente, porém bastante revelador, já que expressa a grande complexidade e amplitude do que se denomina “terceiro setor”, que abarca, além dos diversos grupos citados, mais recentemente, as chamadas “empresas cidadãs”.

### “Mundo da vida”, sociedade civil e “terceiro setor”

Uma reflexão mais profunda sobre a noção de “terceiro setor” exige que o conceito de sociedade civil nela implícito seja analisado de forma detalhada. Assim, na tentativa de identificar os fundamentos dessa concepção de sociedade civil, será analisado aqui o conceito de “mundo da vida”, de Jürgen Habermas, e suas influências nas teorias sobre o “terceiro setor”.

<sup>8</sup> Andrés A. Thompson, “Do compromisso à eficiência? Os caminhos do terceiro setor na América Latina”, em Evelyn Berg Ioschpe (org.), *3º setor: desenvolvimento social sustentável*, cit., p. 46.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 47.

A segmentação da realidade social, típica das teorias até aqui trabalhadas, guarda, direta ou indiretamente, relação com a reflexão de Habermas. Esse filósofo distingue duas esferas da vida social: o “mundo sistêmico” e o “mundo da vida”. O primeiro, constituído pelo Estado e pelo mercado, está lastreado na razão instrumental e é marcado por relações heterônomas próprias do capitalismo. Em contrapartida, o “mundo da vida” é caracterizado por uma razão comunicativa que se opõe à reificação imposta pelo “sistema” (mercado e Estado). Sua razão funda-se na linguagem e tem como peculiaridade a busca do consenso entre os indivíduos por intermédio do diálogo. É a esfera da autonomia, que se acha em constante luta contra a colonização imposta pelo mundo sistêmico. Assim, para Habermas, a disputa política por excelência das sociedades contemporâneas é aquela que se dá nos pontos de encontro – e conflito – entre o “sistema” e o “mundo da vida”.

É importante ressaltar que a análise de Habermas tem como inspiração em especial os países de capitalismo desenvolvido, especificamente os europeus, no contexto da crise do Estado de bem-estar social [*Welfare State*] e do que ele aponta como “esgotamento das energias utópicas da sociedade do trabalho”<sup>10</sup>. Além disso, essa formulação de Habermas se insere numa perspectiva mais ampla de rearticulação do projeto da modernidade através da ênfase em potencialidades racionais pouco ou nada exploradas pelas sociedades capitalistas guiadas pela razão instrumental. Há de se dizer, ainda, que Habermas possui inestimável importância por ter recolocado a política como atividade humana que comporta a intervenção da vontade e de projetos em disputa.

Não obstante, é evidente a proximidade das formulações dos defensores do “terceiro setor” com alguns elementos que ancoram as concepções de Habermas. Ao analisar a situação dos países capitalistas desenvolvidos, Habermas<sup>11</sup> frisa que a crise do Estado de bem-estar social não pode ser resolvida por um reforço da “domesticação social do capitalismo” pelo Estado nem pelo seu contrário, a liberalização completa por meio da transferência dos problemas da administração para o mercado. A contenção e o controle precisam incidir sobre o mercado e sobre a administração pública. Para isso, a reflexão e o controle devem ser buscados em outro lugar: nas relações estabelecidas em esferas públicas autônomas auto-

<sup>10</sup> Jürgen Habermas, “A nova intransparência: a crise do Estado do bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas”, *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 18, set. 1987, *passim*.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 112.

organizadas, que se baseiam na solidariedade e se estabelecem pela comunicação. O trecho a seguir é emblemático:

As sociedades modernas dispõem de três recursos que podem satisfazer suas necessidades no exercício do governo: o dinheiro, o poder e a solidariedade. As esferas de influência desses recursos teriam de ser postas em um novo equilíbrio. Eis o que quero dizer: o poder de integração social da solidariedade deveria resistir às “forças” dos outros dois recursos, dinheiro e poder administrativo. Pois bem, os domínios da vida especializados em transmitir valores tradicionais e conhecimentos culturais, em integrar grupos e em socializar crescimentos, sempre dependeram da solidariedade. Mas desta fonte também teria de brotar uma formação política da vontade que exercesse influência sobre a demarcação de fronteiras e o intercâmbio existente entre essas áreas da vida comunicativamente estruturadas, de um lado, e Estado e economia, de outro lado.<sup>12</sup>

Parece bastante claro que a perspectiva de Habermas de “mundo da vida” – indicando esferas públicas autônomas calcadas na solidariedade e na comunicação –, por estar ligada a uma visão global de um projeto de modernidade, é mais ampla que a noção de “terceiro setor”. Porém, a proximidade existe e é explícita em algumas formulações de sociedade civil presentes nas teorias sobre o “terceiro setor”. Liszt Vieira é um dos adeptos do modelo tripartite que se apoia nas reflexões de Habermas ao indicar uma concepção de sociedade civil como o território social de defesa e afirmação de princípios diferenciados em relação aos existentes na lógica dos mecanismos político-administrativos e do mercado.

Vieira sustenta que a sociedade civil faz parte do “mundo da vida” definido por Habermas<sup>13</sup>. No seu entender, “tem, assim, um âmbi-

---

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> Ao definir o “mundo da vida”, Jürgen Habermas não apresenta uma teorização sobre a concepção de sociedade civil, o que possibilita um leque ainda maior de divergências interpretativas entre os autores que tentam estabelecer tal relação. Maria da Glória Gohn, por exemplo, entende que o “mundo da vida” é parte da sociedade civil, e não o contrário: “O mundo da vida é diferenciado dos sistemas econômico e estatal. Ele é um subsistema da sociedade civil, é parte dela e não sua totalidade, e engloba várias formas institucionais – permanentes ou não – que atuam como organismo de limitação e de mediação entre o Estado e o mercado”. Cf. Maria da Glória Gohn, *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos* (2. ed., São Paulo, Loyola, 2000), p. 138. Para os propósitos desta análise, essa divergência entre tal autora e Liszt Vieira tem pouca importância e apenas reforça o argumento da proximidade entre a reflexão habermasiana e as teorias afirmativas sobre o “terceiro setor”.

to limitado, sendo parte da categoria mais ampla do ‘social’ ou do ‘mundo da vida’<sup>14</sup>. Para o autor, constitui a “dimensão institucional” do “mundo da vida”, por ser composta por “instituições e formas associativas” de integração social comunicativamente reproduzidas. Com base no pensamento habermasiano, Vieira elabora uma noção de sociedade civil que “se refere a movimentos sociais e instituições, localizados tanto na esfera privada quanto na pública, com o objetivo de se contrapor às ações sistêmicas de mercado e de Estado”<sup>15</sup>, garantindo espaços democráticos e autônomos de busca de consenso. Nessa perspectiva, as associações da sociedade civil, diferentemente dos “grupos de interesses”, desempenham o papel de formadoras da opinião pública e, por isso, são uma instância de crítica e controle do poder. Em outras palavras, tais organizações estão voltadas para a defesa do interesse público e da cidadania. Por isso, na análise de Vieira, mais do que um *locus* social, a sociedade civil é o meio e o fim da democracia política, concepção que se aproxima, conforme o próprio autor, da noção anglo-saxônica de “terceiro setor”<sup>16</sup>.

Essa esfera pública não estatal, que inclui movimentos sociais, ONGs, associações de cidadania e exclui sindicatos (“grupos de interesses” econômicos) e partidos políticos (“organizações pró-estatais”), se coloca, segundo essa visão, como a alternativa inovadora para reformar e democratizar o Estado e o mercado através da consolidação de sujeitos políticos autônomos, levantando “a bandeira da ética, da cidadania, da democracia e da busca de um novo padrão de desenvolvimento que não produza a exclusão social e a degradação ambiental”<sup>17</sup>.

### Sociedade civil como espaço da luta de classes

Essa perspectiva de sociedade civil como defensora do “bem comum” não é por nós partilhada. Os motivos são basicamente dois: a sociedade civil não pode ser entendida como sujeito histórico portador de valores de solidariedade e cidadania; afinal, trata-se de uma esfera social e não de um agente autônomo. Além disso, a tentativa de transformá-la em unidade harmônica e homogênea, ao se recorrer a uma noção abstrata de “bem comum”, tem um caráter mistificador, por

<sup>14</sup> Liszt Vieira, *Cidadania e globalização* (4. ed., Rio de Janeiro, Record, 2000), p. 46.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 58-9.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 63.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 66.



encobrir as contradições inerentes a uma sociedade de classes. Portanto, a reflexão presente neste artigo, ao situar as contradições de classe em primeiro plano, alimenta-se da noção de sociedade civil elaborada no campo do marxismo, especialmente nas obras de Antonio Gramsci.

Nas análises de Karl Marx e Friedrich Engels, a categoria sociedade civil é utilizada sempre se remetendo à esfera das relações de produção, ou seja, ao domínio das relações econômicas, que estruturam a base material da sociedade. Nessa ótica, a sociedade civil subordina o Estado, tomado como elemento “superestrutural”, no sentido de definir e estabelecer sua organização e seus objetivos. Quanto a esse aspecto, a perspectiva desenvolvida por Gramsci traz inovações importantes, já que esse autor não mais associa a sociedade civil apenas ao âmbito das relações de produção, levando em conta, em sua definição, aspectos ideológicos e culturais – a vida espiritual e intelectual –, ao lançar mão do conceito de hegemonia.

Martin Carnoy<sup>18</sup> salienta que, se para Marx a sociedade civil se vincula à “estrutura”, para Gramsci ela integra a “superestrutura”<sup>19</sup>, reconfigurando uma noção ampliada de Estado<sup>20</sup>. Isso porque, com o conceito de hegemonia, Gramsci amplia e sofisticada os aspectos que Marx classifica como “superestruturais”. O filósofo italiano remete a dois “níveis” superestruturais: a sociedade civil, conjunto de organismos considerados privados, e a política, ou Estado no seu sentido estrito. A hegemonia significa direção política, intelectual, cultural e moral da sociedade por parte das classes dominantes, no sentido de que sua visão de mundo é apresentada e aceita, mesmo que de forma tensa, como universal para todas as classes. Portanto, exprime a síntese entre consentimento (sociedade civil) e coerção (sociedade política).

<sup>18</sup> Martin Carnoy, *Estado e teoria política* (9. ed., Campinas, Papirus, 2004).

<sup>19</sup> Os termos “estrutura” e “superestrutura” aparecem aqui entre aspas devido aos seus limites conceituais. Se por um lado eles possuem um valor didático, por outro, podem resultar em simplificações imprecisas que dificultam a apreensão da dinâmica da totalidade social. Cf. E. P. Thompson, *As peculiaridades dos ingleses e outros artigos* (Campinas, Unicamp, 2001), p. 252-63.

<sup>20</sup> “Estamos sempre no terreno da identificação de Estado e governo, que precisamente é um representar-se da forma corporativo-econômica, isto é, da confusão entre as sociedades civil e política, já que se deve observar que na noção geral de Estado entram elementos que devem se referir à noção de sociedade civil (no sentido, podia se dizer, em que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é hegemonia couraçada de coerção)”. Ver Antonio Gramsci, *Obras escolhidas* (Lisboa, Estampa, 1974), p. 404.

Como lembra Carlos Montaña, “a atividade da sociedade civil, na acepção marxiana, constitui o motor da história e, na interpretação gramsciana, condiciona os espaços e as formas de lutas de classes e a transformação social”<sup>21</sup>. Sob esse aspecto, é importante sublinhar que, se Gramsci superou a visão mais limitada de sociedade civil do marxismo tradicional, não negou, no entanto, de forma alguma sua vinculação íntima às relações de produção, estando, por isso, enraizada na estrutura de classes da sociedade capitalista, constitutiva da totalidade social. Apesar de ser a esfera de construção do consenso, entendido como aceitação de determinada visão de mundo, a sociedade civil não é coesa, sendo perpassada por contradições e sujeita aos conflitos. Segundo Carnoy,

As instituições, que formam o aparelho hegemônico, somente têm sentido, na análise de Gramsci, quando estabelecidas no contexto da luta de classes e da classe dominante, que estende seu poder e controle à sociedade civil através dessas mesmas instituições.<sup>22</sup>

Para Gramsci, a sociedade civil é a sociedade das classes em conflito – latente ou manifesto –, e não uma esfera isolada da lógica e dos processos de reprodução do capital. Por isso, a análise gramsciana possui um profundo potencial crítico em relação às teorizações sobre o “terceiro setor”, já que a segmentação da sociedade em três setores, além de separar o domínio das relações econômicas e a sociedade civil, acaba por ocultar nesta o conflito de classe, que passa a ser visto como embate de interesses econômicos particularistas. Esse é o papel mistificador do conceito de “terceiro setor”, que, a partir de uma representação de “bem comum”, tenta transformar a sociedade cindida em classes em um todo harmônico e integrado.

Assim, na teorização sobre o “terceiro setor”, ganha destaque a noção de um interesse que se diz mais amplo que o de classe. Não é por outro motivo que Liszt Vieira diferencia as organizações da sociedade civil daquilo que ele denomina “grupos de interesse”:

As associações da sociedade civil têm o papel de formadoras da opinião pública e constituidoras da opinião coletiva nos espaços situados fora do Estado e do mercado. Distinguem-se dos “grupos de interesse”, caracteri-

<sup>21</sup> Carlos Montaña, *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social* (2. ed., São Paulo, Cortez, 2003), p. 263.

<sup>22</sup> Martin Carnoy, *Estado e teoria política*, cit., p. 96.

zados pela lógica dos interesses econômicos particularistas e pela defesa dos interesses privados específicos, como, por exemplo, as organizações sindicais e empresariais.<sup>23</sup>

Para além da “neutralidade” perversa na equiparação feita entre organizações dos trabalhadores e dos empresários, embute-se, nessa análise, a visão segundo a qual os interesses da sociedade civil se situam acima do antagonismo estrutural entre capital e trabalho, ou melhor, os interesses da sociedade civil são supraclasseistas e universais. Estando acima dos “interesses econômicos particularistas”, os valores do “terceiro setor” são tidos e havidos também como mais legítimos e proeminentes em relação a qualquer demanda dos trabalhadores como classe.

Ao criticar a idealização de uma sociedade civil defensora do “bem comum”<sup>24</sup>, Montañó acentua que a sociedade civil é, fundamentalmente, um espaço de tensões e disputas. Daí falar de um processo de “lutas *na* sociedade civil”, diferentemente das teorias sobre o “terceiro setor”, das quais se subentende a ideia de “lutas *da* sociedade civil”:

Essas lutas são travadas por sujeitos, porém não entre a sociedade civil, o Estado, o mercado, mas por sujeitos individuais (homens e mulheres) e coletivos (grupos e organizações) em diversos espaços ou esferas da sociedade total, seja *na* sociedade civil, *no* Estado, *na* esfera produtiva, *no* espaço do consumo, *na* vida cotidiana.<sup>25</sup>

Nem mesmo a ideia de “sociedade civil organizada”<sup>26</sup> ameniza os problemas de tomá-la como *sujeito*, porque os grupos organizados

<sup>23</sup> Liszt Vieira, *Cidadania e globalização*, cit., p. 61.

<sup>24</sup> Em sua obra *Terceiro setor e questão social*, Montañó caracteriza essa noção de sociedade civil e o conceito de “terceiro setor” como “ideológicos”, numa clara demonstração de filiação, neste ponto, à perspectiva do marxismo clássico, que entende ideologia como falsificação, como falsa consciência. A despeito de utilizar boa parte das reflexões de Montañó, não empregaremos o termo “ideológico” para caracterizar aspectos mistificadores das teorizações sobre o “terceiro setor”, pois, a partir da contribuição de Gramsci, ideologia pode ser entendida como visão de mundo e, dessa forma, até mesmo as concepções críticas são ideológicas, se encaradas num sentido amplo.

<sup>25</sup> Carlos Montañó, *Terceiro setor e questão social*, cit., p. 277.

<sup>26</sup> “Não se trata mais de um sinônimo de sociedade, mas de uma maneira de pensá-la, de uma perspectiva ligada à noção de igualdade de direitos, autonomia, participação, enfim, os direitos civis, políticos e sociais da cidadania. Em virtude disso, a sociedade civil tem que ser ‘organizada’.” Cf. Liszt Vieira, *Cidadania e globalização*, cit., p. 63.

da sociedade civil, como destaca Montañó, não são apenas diversos como também antagônicos:

Na sociedade civil estão presentes organizações tanto dos trabalhadores, de “excluídos”, das chamadas “minorias”, dos defensores de direitos humanos, da mulher, da criança e do adolescente, do meio ambiente, mas também comparecem organizações representantes do capital (Sesc, Sesi, Fundação Bradesco) e ainda mais, organizações fascistoides (Tradição Família e Propriedade, grupos neonazistas, por exemplo), instituições fanático-religiosas (diversas seitas que pregam o “fim do mundo”, entre outras) ou até fundamentalistas. Isto é, pensar na sociedade civil como *uno* resulta num erro grosseiro de interpretação histórica.<sup>27</sup>

Por isso, Montañó chama a atenção para o fato de que as organizações da sociedade civil que pretendem ter um caráter transformador devem se articular com os movimentos sociais, e não substituí-los num processo de “terceirização” da questão social. Para tanto, precisam abandonar o pragmatismo e a lógica de “gestão controlada dos recursos comunitários” que caracterizou a maioria das ONGs desde a década de 1990, cujo resultado foi o abandono de projetos mais abrangentes de sociedade em função do atendimento de demandas pontuais e individualizadas, palatáveis – e funcionais – ao projeto neoliberal<sup>28</sup>. Afinal,

O projeto neoliberal quer uma sociedade civil dócil, sem confronto, cuja cotidianidade, alienada, reificada, seja a “preocupação” e “ocupação” (não a do trabalho e lutas sociais) em atividades não criadoras nem transformadoras, mas voltadas para as (auto-)respostas imediatas às necessidades localizadas.<sup>29</sup>

### “Terceiro setor” e totalidade social

Toda a crítica até aqui exposta tem como referência aspectos da totalidade social. Os fenômenos em questão são entendidos como “parte

<sup>27</sup> Ibidem, p. 274-5.

<sup>28</sup> Os fundamentos do neoliberalismo podem ser encontrados em Friedrich August Von Hayek, *O caminho da servidão* (Rio de Janeiro, Instituto Liberal, 1990). Para um balanço e uma análise crítica do desenvolvimento da hegemonia neoliberal, ver Perry Anderson, “Balanço do neoliberalismo”, em Emir Sader e Pablo Gentili (orgs.), *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático* (Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995), p. 9-38; Ricardo Antunes, *A desertificação neoliberal no Brasil: Collor, FHC e Lula* (Campinas, Autores Associados, 2004); Idem, *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho* (7. ed., São Paulo, Boitempo, 2003), entre outros.

<sup>29</sup> Carlos Montañó, *Terceiro setor e questão social*, cit., p. 260.

movente e movida”, nos termos de Lukács<sup>30</sup>, de um contexto sócio-histórico amplo. Isso significa que o “terceiro setor” e, especificamente, a “responsabilidade social empresarial” não devem ser tratados tão somente a partir de sua lógica interna ou de seus resultados imediatos. Impõe-se analisá-los no âmbito da sociedade capitalista, contraditória e cindida em classes, em tempos de “hegemonia neoliberal”<sup>31</sup>.

Como já foi assinalado, a categoria “mundo da vida”, desenvolvida por Habermas, mantém clara ligação com as teorias sobre o “terceiro setor” devido ao fato de distinguir uma terceira esfera na sociedade com uma lógica diferenciada em relação à do mercado e à do Estado. Mas há entre elas outro ponto de convergência implícito, não menos importante: o mundo sistêmico, das relações capitalistas, é considerado insuperável, restando unicamente a possibilidade de se buscar a emancipação em uma esfera pública constituída por práticas autônomas ou, na terminologia de Habermas, pelo agir comunicativo. Essa esfera autônoma então coexistiria – sempre se defendendo da colonização – com o mundo sistêmico, caracterizado pela heteronomia, pelo trabalho estranhado e pela razão instrumental. Conforme aponta Vieira, “trata-se de limitação e regulamentação [do mercado e do Estado por parte da sociedade civil], e não de abolição”<sup>32</sup>.

No que se refere à sociabilidade cotidiana, essa perspectiva representa a afirmação da possibilidade de existência de relações livres e autônomas, apesar da permanência da heteronomia e do estranhamento na esfera produtiva. Isso quer dizer que, fora do trabalho, os indivíduos encontrariam a oportunidade de envolver-se em atividades autênticas e realizadoras. O trabalho continua subordinado ao capital, porém não é mais visto como a categoria central da vida social.

No que respeita à processualidade histórica, um grande limite dessas teorizações sobre o “terceiro setor” consiste em se colocar a realidade concreta como restrição para a ação. Em outros termos, o mercado e o Estado são considerados como patamar dado, diante do qual não se coloca a possibilidade dessa causalidade ser modificada substantivamente. A cultura do possibilismo é a conclusão prática a que se chega desde tal diagnóstico implícito.

<sup>30</sup> Georg Lukács, “As bases ontológicas do pensamento e da atividade do homem”, em *Temas de ciências humanas* (São Paulo, Ciências Humanas, 1978), v. 4, p. 1-18.

<sup>31</sup> Perry Anderson, “Balanço do neoliberalismo”, cit.

<sup>32</sup> Liszt Vieira, *Cidadania e globalização*, cit., p. 49.

A perspectiva de atuar a partir das “margens” da ordem sistêmica, sem embates diretos, mais do que realismo, revela pragmatismo e mistificação. O aspecto problemático de se pensar uma esfera à parte em relação ao “sistema” é que a lógica do capital permite, de fato, a emergência de formas alternativas como o “agir comunicativo” ou uma “economia solidária”. Contudo, de modo algum, na vigência do capitalismo, essas formas de ação podem se consolidar, tornar-se autônomas e, muito menos, expandir-se, estando fadadas à extinção ou a permanecer às margens da sociedade.

Como se sabe, o sistema “sociometabólico do capital”<sup>33</sup> não se restringe ao plano econômico e ao Estado, necessitando de um controle social amplificado que atinja o conjunto das esferas de sociabilidade. Como ressalta Lukács, a forma mercadoria se expande para a totalidade social<sup>34</sup>. É claro que essa noção não nega a existência e a possibilidade de ressignificações, tensões e resistências, sejam elas cotidianas – “capilares” – ou estruturadas de forma mais sistemática; daí a utilização da concepção gramsciana dos aparelhos de hegemonia como espaços de embates. O que se quer mostrar é que é inconcebível uma esfera que não seja perpassada pelas contradições próprias do sistema capitalista<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Ver István Mészáros, *Para além do capital* (São Paulo, Boitempo, 2002). A utilização da expressão “sistema sociometabólico do capital”, à maneira de Mészáros, tem nesse texto o intuito de se contrapor às noções, atualmente predominantes nas ciências humanas, que identificam sistema capitalista apenas como a esfera econômica (produção e circulação de mercadorias). Sistema capitalista não corresponde exclusivamente ao mercado, nem mesmo somente ao mercado e ao Estado; corresponde, na verdade, a uma totalidade social que inclui as diversas esferas de sociabilidade existentes.

<sup>34</sup> Esta afirmação pode ser atribuída também ao próprio Marx, que já em seus *Manuscritos econômico-filosóficos* acentuava que, na sociedade capitalista, o estranhamento não se limita ao processo produtivo e aos produtos do trabalho, manifestando-se na totalidade – objetiva e subjetiva – do gênero humano. Ver Karl Marx, “O trabalho alienado” e “Manuscritos econômico-filosóficos de 1844”, em Florestan Fernandes (org.), *Marx & Engels* (3. ed., São Paulo, Ática, 1989 col. Grandes Cientistas Sociais, v. 36), p. 146-64.

<sup>35</sup> Várias teorizações apoloéticas sobre o “terceiro setor” tocam na questão dos limites da autonomia. “Ser ‘não governamental’ e ‘não lucrativo’ não significa, é claro, estar em algum outro mundo além das esferas de influência do Estado e do mercado, ou insumo aos condicionamentos sociais. O terceiro setor não é feito de matéria angelical.” Cf. Rubem César Fernandes, *Privado, porém público*, cit., p. 24. Apesar disso, tais ponderações são bastante insuficientes, já que são articuladas, a todo momento, com a afirmação de uma lógica completamente distinta: “no entanto, constituem uma esfera institucional distinta, cujas características próprias lhes são dadas justamente pela *negação* do lucro ou do poder

Quando se examina mais a fundo a atividade prática das organizações do “terceiro setor”, é igualmente problemático falar em autonomia. Por mais que se considere uma esfera autônoma, com uma racionalidade específica, o “terceiro setor” é empurrado ao pragmatismo: na disputa por verbas – tanto estatais quanto do mercado –, as organizações têm que se enquadrar em determinados limites para conseguir sobreviver e desenvolver suas atividades, sempre dentro do horizonte imposto pelos financiadores. Tal limitação parece não se verificar no caso das organizações bancadas pelas “ONGs financiadoras” internacionais. Todavia, essas retiram recursos de grandes transnacionais ou de governos de países ricos. A diferença, portanto, resume-se à existência de uma mediação a mais; o limite estrutural é o mesmo.

Questiona-se, portanto, a validade do próprio conceito de “terceiro setor”. Além disso, como já foi indicado, por meio da apreensão do contexto sócio-histórico pode-se analisar criticamente a ascensão de um padrão de intervenção social que elege o “terceiro setor” como seu grande expoente.

Montaño<sup>36</sup> alude à ideia de um “tripé neoliberal” para identificar o processo histórico em que a emergência do “terceiro setor” se enquadra. Esse tripé seria formado pelos seguintes processos: 1) a reestruturação produtiva, cuja consequência principal deságua na precarização das condições de trabalho; 2) a reforma do Estado, que Montaño identifica como contrarreforma, na medida em que se refere à desresponsabilização do Estado em relação à “questão social”; 3) a transformação da concepção de sociedade civil como arena de embates em um “terceiro setor” harmônico que assume a tarefa de responder à “questão social”, em grande medida abandonada pelo Estado, por obra e graça de ações focalizadas e pontuais.

No quadro da hegemonia neoliberal, em que o Estado reduz sua presença nas áreas sociais (infraestrutura, saúde, educação, segurança etc.), as organizações do “terceiro setor” têm uma funcionalidade no sentido de substituir, complementar ou concorrer com a ação governamental no que diz respeito ao enfrentamento das demandas sociais. Nada mais compreensível, se considerarmos que, como relembra Maria Célia Paoli, “empresários e governo empenham-se em descobrir modos

---

de Estado. [...] Exercitar e promover a adesão voluntária aos valores enquanto fins em si mesmos é a sua razão de ser específica”. Ibidem, p. 24-5.

<sup>36</sup> Carlos Montaño, *Terceiro setor e questão social*, cit., p. 267.

legítimos de desconstruir as garantias sociais como direitos universalizados (por seu alto custo), encolhendo seletivamente o acesso a elas e apelando para a ‘criatividade social’ dos atingidos”<sup>37</sup>.

Numa perspectiva diferente, Ruth Cardoso afirma que a ascensão do “terceiro setor” não deve ser entendida como um processo de desresponsabilização do Estado. Para ela, o âmbito de atuação do Estado e o do “terceiro setor” estão demarcados e não coincidem. O Estado deve ser a esfera de garantia dos direitos básicos e universais.

O lugar das ações de governo, a meu ver, está claramente demarcado. Cabe ao governo garantir os direitos essenciais e universais dos cidadãos, os quais, por sua vez, podem e devem exigir que isso se faça de modo eficiente e equitativo. No Brasil, o papel da sociedade civil foi bastante significativo na defesa de direitos básicos de cidadania quando eles não estavam garantidos. Hoje é tarefa e responsabilidade dos ministérios governamentais assegurar o acesso à educação, à saúde, ao trabalho e à cultura a todos os cidadãos deste país.<sup>38</sup>

Porém, segundo Cardoso, apenas a garantia de direitos universais não é suficiente numa sociedade como a brasileira, por sua “herança profunda de desigualdade e marginalização”. Nesse sentido, o papel do “terceiro setor” consiste em desenvolver “ações diretas e pontuais” que combatam os desequilíbrios historicamente consolidados. Sua eficiência nessa função se liga à busca e experimentação de soluções inovadoras, que configuram uma nova maneira de agir na área social qualitativamente diferente em relação ao Estado, burocrático e centralizado. Na ótica de Cardoso, ações voltadas a grupos sociais específicos – “mais frágeis e vulneráveis” – exigem “regras e modos de atuação que só se constroem através da ação e experimentação”<sup>39</sup>. O Estado, universal, mas ao mesmo tempo distante, não tem condições de atender essas demandas específicas<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Maria Célia Paoli, “Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil”, em Boaventura de Souza Santos (org.), *Democratizar a democracia* (Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2005), p. 390.

<sup>38</sup> Ruth Cardoso, “Fortalecimento da sociedade civil”, cit., p. 10.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>40</sup> Nesse sentido, o Estado deveria “aprender” com o “terceiro setor”, por meio do estabelecimento de parcerias. Esse foi, aliás, o argumento usado para defender o Programa Comunidade Solidária colocado em prática pela então primeira-dama Ruth Cardoso no governo FHC.



Em que pese essa tentativa analítica de desvincular a ascensão do “terceiro setor” e a desresponsabilização do Estado, o processo histórico concreto aponta para outra direção. Não há dúvida de que as políticas públicas estatais são centralizadas e, em grande medida, ineficientes, necessitando de transformações para que a maioria social, em sua multiplicidade, veja ampliados seus direitos políticos e sociais. Porém, o período de ascensão do “terceiro setor” não representa um momento significativo de mudanças nessa direção. Nas últimas décadas, os direitos universais estão sendo atacados e ameaçados, tanto nos países centrais do capitalismo quanto em áreas periféricas nas quais algumas garantias foram conquistadas muitas vezes de forma bastante incipiente e frágil<sup>41</sup>. Enquanto isso, têm sido ampliadas políticas estatais de natureza focalizada, muito diferentes da noção de direito. É nesse processo que o “terceiro setor” se consolida, financiado, em larga escala, por verbas públicas, que se tornam cada vez mais escassas para problemas estruturais vinculados aos direitos básicos da população.

Como ressalva Montaño<sup>42</sup>, trata-se da transformação de direitos estabelecidos em “não direitos do cidadão”, dependentes da atividade voluntária e fortuita de indivíduos solidários isolados, ONGs ou “empresas cidadãs”<sup>43</sup>. Em outros termos, o processo em questão é de ascensão de uma concepção restritiva e excludente de cidadania, baseada em “autorrespostas” focalizadas, que reflete, de acordo com Paoli<sup>44</sup>, uma estratégia de despolitização da “questão social”, altamente funcional ao projeto neoliberal de reorganização social, tendendo a ser uma espécie de nova volta no parafuso do controle e da dominação de classe na sociedade capitalista.

<sup>41</sup> Enquanto Ruth Cardoso discursava sobre a necessidade do aprendizado com o “terceiro setor”, Bresser Pereira, ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (1995–1998), defendia e implementava medidas de uma reforma estatal altamente regressiva, em nome da ideia de “público não estatal”.

<sup>42</sup> Carlos Montaño, *Terceiro setor e questão social*, cit., p. 239.

<sup>43</sup> É nesse sentido que Maria Célia Paoli frisa que os “excluídos”, que antes tenderiam a se organizar em movimentos sociais para defender direitos, agora dependem das políticas localizadas. “Agora sujeitos a serem natureza descartável pelo próprio desmonte do setor público e pelo menosprezo à universalidade dos direitos de cidadania, sujeitos a todas as formas de violência, separados e hierarquizados pelas barreiras da passagem do privado ao público, resta-lhes a esperança de serem capturados pelas políticas compensatórias e localizadas da filantropia social organizada no âmbito dos grupos da sociedade civil.” Cf. Maria Célia Paoli, “Empresas e responsabilidade social”, cit., p. 389.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 409.