

# **“SOCIEDADE CIVIL”, REFORMA DO ESTADO E OS DESAFIOS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL**

Lucas Rodrigues Cunha\*

## **RESUMO**

*Este trabalho tem por objetivo analisar os fundamentos políticos da noção de “sociedade civil” e sua relação com o Estado e com o Terceiro Setor. O artigo trata das dimensões teóricas e filosóficas da “sociedade civil” no contexto da reforma do Estado no Brasil suas repercussões para a institucionalização do terceiro setor no país. A discussão aponta a relação fundamental entre o financiamento por parte do Estado e o crescimento do Terceiro Setor, além de considerar as relações entre Terceiro Setor e mercado. Como conclusão, apresenta-se a ideia de que o terceiro setor no Brasil não se constitui em oposição ao Estado, mas sim como parte integrada das redes de políticas públicas (policy networks) integradas ao Estado.*

153

**Palavras-chave:** *Sociedade Civil. Reforma do Estado no Brasil. Terceiro Setor.*

---

\* - Mestre em Ciência Política pela UFMG. Professor da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves” – FaPP/UEMG e Pesquisador do Centro de Estudos Legislativos da UFMG.

## **“SOCIEDAD CIVIL”, REFORMA DEL ESTADO Y LOS RETOS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL TERCER SECTOR EN BRASIL**

### **RESUMEN**

*Este estudio tiene como objetivo analizar los fundamentos políticos de la noción de “sociedad civil” y su relación con el Estado y el Tercer Sector. El artículo trata de las dimensiones teóricas y filosóficas de la “sociedad civil” en el contexto de la reforma del Estado en Brasil repercusiones para la institucionalización del Tercer Sector en el país. El debate señala la relación fundamental entre la financiación por parte del Estado y el crecimiento del Tercer Sector , además de considerar las relaciones entre el Tercer Sector y el mercado. En conclusión, se presenta la idea de que el Tercer Sector en Brasil no está en oposición al Estado, sino como una parte integrada de las redes de políticas públicas (policy networks) integradas al Estado.*

**Palabras claves:** *Sociedad Civil. Reforma del Estado en Brasil. Tercer Sector.*

## **"CIVIL SOCIETY", STATE REFORM AND THE CHALLENGES OF INSTITUTIONALIZATION OF THE THIRD SECTOR IN BRAZIL**

### **ABSTRACT**

*This paper aims to analyze the political foundations of the notion of civil society and its relationship with the State. The article discusses the theoretical and philosophical dimensions existing in the concept of "civil society" in the context of the state Reform in Brazil and the implications for the institutionalization of the third sector. The discussion points out the fundamental relation between financing by the State and the growth of the third sector, in addition to considering the relationships between the third sector and the market. In conclusion it presents the idea that the third sector in Brazil is not opposed to the state, but it is an integrated part of policy networks articulated with the State.*

155

**Keywords:** *Civil Society. State Reform in Brazil. Third Sector.*

### **1 INTRODUÇÃO**

O trabalho traz uma discussão sobre a sociedade civil e suas repercussões sobre as noções de Terceiro Setor e sua relação com a reforma do Estado. O contexto do

robustecimento da “sociedade civil” no Brasil bem como os desafios da institucionalização do Terceiro Setor trouxe novos dilemas para o Estado, que transformou as suas funções e sua relação com a sociedade. O trabalho está organizado em cinco partes. Após esta introdução, serão analisadas as razões para a reforma do Estado, implementada nos anos 1990 no Brasil, e suas relações com a sociedade civil. Depois disso, serão discutidos os marcos teóricos e filosóficos da sociedade civil e, por fim, tentar-se-á debater os desafios da institucionalização do terceiro setor no país e a integração do terceiro setor ao Estado por meio das redes de políticas públicas (policy networks).

156

Entre os públicos estratégicos (*stakeholders*) dos quais as organizações do Terceiro Setor se associam, cabe destacar o Estado, que é um parceiro fundamental tanto na captação de recursos quanto em parcerias em projetos locais; as organizações do mercado, além de empresas privadas também institutos e organismos internacionais; e também outras organizações civis, tais como, igrejas, sindicatos, partidos políticos, associações de classe, que possuem um protagonismo como aportes institucionais em projetos locais.

A relação entre Estado e sociedade é complexa e dinâmica. Há nesse contexto alguns elementos das escolhas institucionais feitas por parte do Estado quanto à forma

preferencial de se relacionar com a sociedade. Modelos de organização do Estado, em que os canais de contato com a sociedade ora podem ser mais distanciados, como, por exemplo, no contexto de promoção de reforma fiscal do Estado, em que houve claramente um corte das políticas de *Welfare State*, ocorridas nos anos 1980 nos Estados Unidos e Inglaterra. Ora em contextos em que o Estado optou por tendências de centralismo tecnocrático ou corporativismo com absorção dos sindicatos e entidades de classe à estrutura do Estado como, por exemplo, no contexto brasileiro dos anos de 1930. Essas situações podem tender tanto ao agravamento e fissuramento das bases da legitimidade do sistema político, quanto podem se associar a novos pilares de legitimidade. Esses canais de contato com o Estado são fundamentais para a sua legitimidade, tanto na relação com os cidadãos (*accountability* vertical) quanto com relação aos outros poderes e instituições de controle e fiscalização do Estado (*accountability* horizontal).

157

Na relação com a sociedade, há momentos em que os atores estatais fazem escolhas institucionais que aproximam ou distanciam as decisões políticas da observância dos públicos atentos àquele tema em questão. Ainda nas relações entre Estado e sociedade, é razoável supor que existam déficits tanto na vocalização de interesses (por parte da sociedade) quanto na ocupação

de arenas políticas destinadas ao debate público de um tema ou de um público específico (por parte do Estado). É necessário deixar claro, contudo, que há distanciamentos e aproximações no tipo de relação que o Estado resolve estabelecer com a sociedade civil, do mesmo modo em que há estratégias diferenciadas de se relacionar com o Estado por parte das organizações que constituem a sociedade civil. É isso que iremos discutir adiante.

158

O formato denominado terceiro setor ganha fôlego no Brasil como um desdobramento de dois processos sociais distintos, a saber, do chamado “movimento popular” por um lado e a reforma do Estado por outro. A institucionalização do movimento popular, referido como universal e constituinte de um campo específico de movimentos sociais, ganha forma de organizações estruturadas e capazes de captar recursos do Estado mediante projetos e parcerias institucionais. Este novo campo forma um conjunto de redes sociais predispostas à participação qualificada eticamente como “autônoma”, “independente” ou “de base” (DOIMO, 1995), ainda que tenham relações com o próprio Estado. Nota-se que é um campo complexo e diversificado, no qual a autoidentificação o define mais que propriamente os conteúdos teóricos pertencentes ao terceiro setor. Cabe ressaltar ainda que o formato de “Organizações Não Governamentais” é desprovido de qualquer conteúdo

ético-político, *a priori*, pois esse é dado pelas redes sociais nas quais as organizações se situam e pela linguagem política específica que fundamenta a organização.

O outro processo que define o protagonismo do formato terceiro setor é dado por novas dinâmicas de relação do Estado para com a “sociedade civil”, principalmente referidas no contexto da chamada reforma do Estado.

## **2 REFORMA DO ESTADO DOS ANOS 1990 E SUA RELAÇÃO COM A “SOCIEDADE CIVIL”**

A reforma do Estado é uma denominação genérica e vazia de conteúdo no sentido político-administrativo. Normalmente se refere a processos gerenciais de remodelação (inserção, exclusão ou fusão) de funções dentro das burocracias estatais. No Brasil, durante os anos de 1990, houve uma reforma administrativa que permitiu as organizações da sociedade atuarem conjuntamente com o Estado, formando parcerias por meio de um modelo de Reforma do Estado no qual o papel de regulação do Estado ganha proeminência, principalmente na perspectiva do controle social (PEREIRA, 1997). Essa reforma administrativa reforçou as funções de regulação das burocracias e incluiu também privatização de empresas estatais e reforma fiscal com objetivo de sanear as contas do Estado nas esferas federal, estadual e municipal. O instrumento mais efetivo de instituição

da reforma fiscal ocorreu através da instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal no ano 2000. Outro legado marcante dessa reforma do Estado foi a adoção de um modelo de Estado no qual o Terceiro Setor passa a ter um papel de maior relevância, inclusive com repasse de recursos estatais para organizações do Terceiro Setor. Essa reforma do Estado possui uma relevância estratégica quando se trata da capacidade do Estado promover políticas públicas.

160

No caso brasileiro, tal idealização modernizante de um modelo de gestão pública eficiente com o Estado Contratador abriu espaço para o fortalecimento do Terceiro Setor como uma das grandes inovações institucionais a serem implementadas. Além do crescimento do terceiro setor no Brasil, que data dos anos 1980, o que ocorreu na década de 1990 foi o reconhecimento, por parte do Estado, da importância dessas organizações na gestão e implementação de políticas públicas. No contexto de ajuste econômico e reforma do Estado, foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado, o MARE. Dessa forma as reformas pró-mercado tinham como fundamento político legitimador a necessidade de dotar o Estado de maior eficiência na execução de políticas públicas, cortando excessos e dinamizando algumas burocracias estratégicas. A parte do monitoramento desses resultados pelo Estado ancora-se na possibilidade

dos benefícios eventuais, oriundos do insulamento institucional dessas burocracias estratégicas e da gestão eficiente do Estado. Essas reformas se inspiraram nas transformações ocorridas em alguns países europeus, realizadas no fim do século XX. Cabe destacar, no entanto, uma distinção fundamental entre a longa trajetória de consolidação de políticas de Welfare State na Europa, ao longo do século XX, e o modelo de organização burocrática existente no Brasil, no qual as políticas de bem-estar social não estavam suficientemente consolidadas quando se optou pela reforma administrativa e fiscal. As reformas realizadas no Brasil estavam fundamentalmente ligadas à necessidade de garantir o controle fiscal e a estabilidade econômica. Após décadas de aumento no gasto social, os estados europeus entraram em crises fiscais, o que os obrigou a diminuir o volume de recursos para essas políticas e fazerem parcerias com organizações do Terceiro Setor como forma de imprimir maior eficiência na condução das políticas públicas. Já no contexto da redemocratização no Brasil, a crise fiscal do Estado era agravada pela inflação e pela ação dos governadores através dos bancos estaduais, conforme destaca o

trabalho de Abrúcio (1998)<sup>1</sup>. Nesse sentido, além da direção pró-mercado com o fim de modernizar as cadeias produtivas no país, a reforma do Estado promovida possuía claramente um sentido centralizador no que se refere às relações federativas.

No caso brasileiro, os efeitos da reforma dos anos 1990 podem ser observados em várias áreas. No setor de telecomunicações houve uma profunda reformulação do sistema mediante a privatização do sistema Telebrás, em 1998. O leilão das telecomunicações dividiu a Telebrás em doze empresas e acabou por abrir, para os mercados mundiais, a exploração de serviços telefônicos no Brasil. Outro setor fortemente afetado pela reforma do Estado promovida foi na área da saúde, por exemplo, através do modelo de concessão de Organizações Sociais (OS), abriu um mercado de gestão dos recursos da saúde – essa mudança gerou impactos ao próprio Estado. Essa solução, no entanto, não funcionou como esperado. As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) se tornaram, na prática, um novo espaço para execução e implementação de projetos.

162

---

1 - "Além dos recursos obtidos com a nova Constituição e daqueles provenientes dos bancos estaduais, os governos estaduais aumentavam seu fôlego financeiro por meio de ganhos obtidos com a inflação. A perversa equação de inflação alta com mecanismos de indexação era lucrativa para os Estados tomados individualmente, exatamente porque os governos estaduais não se responsabilizavam pela estabilização econômica. [...] O regime inflacionário vigente no Brasil dava maior "flexibilidade" orçamentária aos governadores, que ainda contavam com a eterna prorrogação do pagamento de suas dívidas". (ABRÚCIO, 1998, p. 127).

A concessão de serviços públicos pelo Estado para o terceiro setor transforma a lógica do Estado promotor de políticas públicas em todas as etapas (paradigma de Estado fazedor) para um paradigma de regulação e reconhecimento de organizações (paradigma de Estado credencialista-regulador) e ao repasse de recursos para instituições, que competem entre si pela execução dos projetos.

Esse contexto, apesar de ter aberto um espaço importante para o robustecimento do Terceiro Setor, que passou a contar com maiores possibilidades de fazer parcerias com o Estado, coincide com algum alijamento da “sociedade civil” e do conflito social no âmbito do Estado por meio de um distanciamento da relação com os movimentos sociais. O desiderato de superação do atraso social econômico do país foi depositado no mercado e o terceiro setor se constituiu como a parcela da “sociedade civil” habilitada para gerir os recursos do Estado. O que se constata é que, na prática, houve uma superestimação das forças econômicas do país naquele momento, fragilizadas pelas crises econômico-financeiras que abalaram a economia mundial nos anos de 1990 e uma subestimação da capacidade de organização política da sociedade civil – por isso, o diagnóstico da necessidade do seu “fomento”, por parte do Estado, para a promoção e execução de projetos, parcerias e políticas públicas.

Na prática, tal fomento à “sociedade civil”, consubstanciada exclusivamente pelas organizações do terceiro setor, traduziu-se na profissionalização de organizações não governamentais e na abertura de um novo mercado de projetos, cujo Estado passou a ser também patrocinador. Nesse entremeio, há um evidente fortalecimento do terceiro setor nos sentidos institucional e político como um locus mais adequado para a promoção de soluções para as políticas públicas capaz de introduzir eficiência e inovação na gestão de projetos e políticas públicas.

164

Nos anos 2000 em diante, observa-se no Brasil um realinhamento das funções prioritárias do Estado, com um retorno à ideia de Estado forte e com incrementos importantes nas políticas de Welfare State<sup>2</sup>. Porém esse fortalecimento das funções estratégicas do Estado convive com o legado das reformas ocorridas nos anos 1990, de modo a não as descaracterizar por inteiro. Ou seja, mesmo com o reordenamento das prioridades estratégicas do Estado, houve a manutenção dos pilares da reforma administrativa e fiscal promovida na década anterior.

---

2 - Um exemplo disso pode ser observado pelo avanço de políticas sociais de transferência condicionada de renda (Bolsa Família) e pela política de concessão de créditos ao empresariado nacional através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

### **3 MARCOS TEÓRICOS E DIMENSÕES FILOSÓFICAS DA “SOCIEDADE CIVIL”**

Ao longo das últimas décadas do século XX, a crise do Estado de Bem-Estar Social, aliada a uma série de outras transformações políticas e sociais verificadas em diversos países do mundo<sup>3</sup>, fez ressurgirem as discussões em torno da importância da sociedade civil. Vale ressaltar, no entanto, que a noção de sociedade civil não data das décadas recentes, mas remonta aos autores contratualistas dos séculos XVII e XVIII, para os quais sociedade civil denotava sociedade política simbolizada na figura do Estado. Além disso, para esses autores - especialmente Hobbes e Locke -, a ideia de sociedade civil era um contraponto à noção de “estado de natureza”, que seria caracterizado na perspectiva hobbesiana por uma permanente situação “guerra de todos contra todos” e de completa ausência de normas reguladoras. Já na perspectiva de John Locke, o estado de natureza se diferencia do estado de guerra, mas, de todo modo, a ideia da sociedade civil é coincidente com a do contrato que origina o Estado.

Já em Hegel, a noção de sociedade Civil não coincide com o Estado, constitui um dos seus momentos preliminares. Sendo assim, a sociedade civil situa-se entre a forma

---

3 - Dentre as transformações mais importantes, podemos citar a crise do socialismo no Leste Europeu e o fim dos governos autoritários nos países da América Latina.

definitiva e objetiva do espírito objetivo, ou seja, é uma forma preliminar de Estado, é um momento no qual a unidade familiar se dissolve nas classes sociais. O que falta à sociedade civil para ser Estado é a sua organicidade, ou seja, a sociedade civil é uma forma insuficiente de Estado. Quando há a dissolução da família, as partes da sociedade se unificam num conjunto orgânico, que é exatamente a sociedade civil. A sociedade civil, para Hegel, é o espaço dos interesses e dos particularismos, em oposição ao universalismo próprio do Estado. É possível verificar uma contraposição no pensamento de Hegel à concepção de sociedade civil dos jusnaturalistas, pois há uma contraposição entre Estado e sociedade civil, esta definida como sistema de necessidades. Nessa perspectiva o Estado é uma entidade oposta à sociedade civil, que se constitui como o reino das demandas particulares, seja de uma classe ou estamento e o Estado, por outro lado, como a entidade que unifica tais demandas na ideia de nação. O Estado, portanto, para Hegel, é a consubstanciação da ideia da universalidade.

166

A sociedade civil é o espaço das relações econômicas, ou seja, é a base sobre a qual se ergue uma superestrutura jurídica e política. Dessa forma, a sociedade civil está no âmbito das condições que estruturam a formação do Estado, nesse aspecto tanto a “sociedade natural” ou pré-civil dos jusnaturalistas, quanto a sociedade civil, de

Marx, indicam as relações econômicas entre indivíduos independentes e abstratamente iguais. Esta é contraposta, no pensamento de Marx, à esfera das relações políticas que são as relações de domínio, ou seja, a esfera privada - civil - é contraposta à esfera pública.

No pensamento de Gramsci, também, há uma distinção entre sociedade civil e Estado, sendo a primeira definida como conjunto dos organismos privados; e a sociedade política (Estado) como espaço da hegemonia do grupo dominante. É possível notar uma diferença entre Marx, que classifica a sociedade civil como pertencente ao plano da estrutura, e Gramsci, que a situa no plano da superestrutura, ou seja, enquanto o primeiro compreende a sociedade civil como um complexo das relações materiais; o segundo a compreende como um complexo das relações ideológico-culturais. Para Gramsci, toda forma durável de domínio está fundada na força e no consenso, de forma que são necessárias instituições que, para além do uso da força, atuam na transmissão e reprodução de valores da classe dominante como, por exemplo, as escolas, jornais, editoras ou institutos culturais, sendo que, através destes, ela exerce a hegemonia.

No final do século XX, as discussões em torno da ideia de sociedade civil vieram à tona novamente, sendo que, dessa vez, tal conceito não veio associado a uma noção unívoca, mas recebeu acepções diferenciadas

nos diferentes contextos. Assim sendo, no continente africano e na América Central (localidades assoladas por guerras civis), a sociedade civil surgiu como sinônimo de mobilização contra a guerra e contra os “atores da guerra”. Já na América do Sul, a noção de sociedade civil remetia aos movimentos de oposição aos governos autoritários. Esses movimentos reuniam os mais diferentes atores sociais – empresários, sindicatos, intelectuais, religiosos, além de grupos identitários, como o dos negros e das mulheres – que tinham em comum o descontentamento com os governos militares. No Leste Europeu, por sua vez, sociedade civil equalizava-se com a ideia de não estatal, isto é, associava-se com tudo aquilo que estava fora da tutela e da influência do aparato do Estado. Também nos países da Europa ocidental, a noção de sociedade civil assumiu um viés antiestatal; contudo, no caso desses países, o Estado, ao qual se fazia oposição, não era o de formato socialista, mas sim o *Welfare State*<sup>4</sup>, que havia se tornado inflexível, burocrático e sem vitalidade, de modo que a sociedade civil surge justamente para reformar as estruturas desse aparato estatal. Por fim, nos Estados Unidos, a ideia de sociedade civil emergiu em associação à noção de virtude pública, a qual deveria garantir um mínimo de coesão em um contexto permeado pelo liberalismo e pelo pluralismo de valores.

---

4 - Estado de bem-estar social.

Nos anos 1980, essas diversas noções de sociedade civil foram sistematizadas nas formulações de Cohen e Arato (1999), que, inspirados pela teoria habermasiana, propuseram que a sociedade civil fosse entendida como dimensão institucional do mundo da vida<sup>5</sup>, no qual estariam inseridas as “estruturas `cuja tarefa é preservar e renovar as tradições, as solidariedades e as identidades”” (COSTA, 2003, p. 23). Os autores Cohen e Arato (1999) defendem ainda que a sociedade civil seja a “continuação reflexiva do Estado de bem-estar social”. Partindo dessa formulação, Habermas teria conceituado a sociedade civil como uma esfera na qual, por um lado, tem-se a formação da opinião pública - a qual teria a função de atuar defensivamente contra a colonização do mundo da vida pela lógica sistêmica que permeia o mercado e a burocracia estatal - e, por outro, esfera em que se verifica a intermediação entre as demandas que nascem na sociedade e as instâncias políticas institucionalizadas.

169

É importante ressaltar que o reaparecimento das discussões sobre sociedade civil, na segunda metade do século XX, esteve diretamente relacionado à emergência de movimentos sociais, ONGs e uma série de entidades e organizações que emergiram na sociedade e cuja atuação voltava-se para questões de relevância pública.

---

5 - O conceito de mundo da vida, formulado por Jurgên Habermas, refere-se ao âmbito das interações linguísticas entre os indivíduos, que, por meio da comunicação, contribuem para a perpetuação de tradições e modos de sentir e pensar.

No que se refere especificamente a estes últimos (ONGs, entidades e organizações), o termo Terceiro Setor tem sido constantemente utilizado para enfatizar a diferença existente entre o seu modo de atuação e o modo de atuação que caracteriza o Estado (Primeiro setor) e as instituições do mercado (segundo setor).

É possível notar, nesse sentido, uma inversão histórica na conceituação de sociedade civil, se para o pensamento anterior ao século XX o termo estava propriamente vinculado à ideia de relações privadas, ele ganha, no final do século XX, *status* público, sendo consubstanciado no conceito de Terceiro Setor, ou seja, público, porém não estatal. Há certamente uma disputa da gramática ético-política que constitui a sociedade civil. Há desde organizações e movimentos que rejeitam veementemente sua filiação ao Terceiro Setor e reafirmam a sua autonomia e independência, até aquelas organizações que se alinham com o Terceiro Setor e aceitam serem financiadas por empresas privadas e organizações ligadas ao mercado.

#### **4 DESAFIOS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO TERCEIRO SETOR**

O conceito de Terceiro Setor parte da ideia de que o homem deveria interagir em sociedade, por meio da associação em organizações, buscando o melhor para ela e, por conseguinte, uma melhoria no seu próprio bem-estar.

Dessa forma, é possível perceber um princípio utilitarista no conceito, pois os indivíduos, ao buscarem o aumento no seu patamar de bem-estar, acabam por melhorar as condições da sociedade em que vivem como um todo. De modo mais específico, o Terceiro Setor é conceituado como a rede de organizações privadas autônomas, sem fins lucrativos – portanto, excluídas as empresas e os negócios privados – que atendem a propósitos públicos, embora não pertencendo ao Estado. O crescimento do Terceiro setor revela, em parte, uma mudança nos padrões de interação social, além de ganhar fôlego com a crise de confiança no Estado como capaz de solucionar problemas sociais, tais como, a pobreza, o desemprego, a degradação do meio ambiente e a exclusão social. A vocação paradigmática do Terceiro Setor, portanto, é atender melhor às necessidades humanas. É importante observar que essa vocação do Terceiro Setor é vazia no sentido político, pois tal atendimento das necessidades humanas demanda necessariamente o comprometimento com determinadas heurísticas de ação que obrigam, por sua vez, a essas organizações a assumirem posições políticas. Por exemplo, uma organização do Terceiro Setor, que tem entre seus financiadores instituições do mercado, utiliza de estratégias de diferenciação para qualificar os seus *stakeholders*, de modo a dar a eles um status de responsabilidade social ou ambiental. É comum a utilização de certificações para tornar a dar, a

essa relação, um status de parceria que também afeta as escolhas das organizações financiadoras.

A amplitude do fenômeno do surgimento do Terceiro Setor é mundial, por mais que careçam dados confiáveis a respeito dessa área. Após a década de 1960, a expansão ganha força nos países da Europa do Ocidente. Nos países em desenvolvimento, o fenômeno começa a se fortalecer a partir da década de 1970 com a influência de organizações dos países desenvolvidos. Existem por volta de 4600 organizações voluntárias internacionais nos países em desenvolvimento que apoiam cerca de 20 mil organizações não governamentais desses países. Na década de 1980 no Brasil, de acordo com Salamon (1998), existiam cerca de 100 mil Comunidades Eclesiais de Base, constituídas com base em grupos locais. Essas redes de ajuda mútua eclodiram no mundo com a falência do modelo de proteção social dos Estados, ou mesmo pela sua inexistência, um exemplo disso foram as ex-repúblicas soviéticas, nas quais essas organizações ganharam força no final da década de 1970.

As pressões para o surgimento do Terceiro Setor advêm dos movimentos populares, das instituições públicas e privadas e de políticas do governo. O direito à associação, restrito nos países que viviam sob a égide do socialismo, representou um elemento crucial para a o seu desenvolvimento. O papel da Igreja Católica na

América Latina foi fundamental na construção deste novo ator coletivo, que surge como uma alternativa àquelas demandas que o próprio Estado não consegue atender. Nos países que passaram por reformas pró-mercado ou neoliberais, sob os governos de Margaret Thatcher e Ronald Reagan, utilizou-se o apoio do setor voluntário nas suas estratégias de redução do gasto governamental. A capilaridade que o Terceiro Setor logra em suas ações é um facilitador do sucesso de suas ações, pois, mesmo que necessite de uma rede complexa para a efetividade dos projetos, ele está pautado em ações locais que visam à melhoria das condições de vida da população. Dessa forma, as organizações do Terceiro Setor catalisam o entusiasmo das classes populares, conformando assim uma alternativa de ação, com vistas, por exemplo, à melhoria das condições econômicas. Quando assim for, essas organizações se voltam para o mercado, pois sua ação ocorre a partir de empreendimentos cooperativos que oferecem serviços e veículos para a expressão individual, frente a um Estado desacreditado.

173

Os desafios do Terceiro Setor residem no fato de não estar claro o quanto ele é capaz de reagir às oportunidades que lhes são colocadas; somado a isso, ainda existem mitos que permeiam as visões sobre tais organizações. O mito de que essas organizações possuem a capacidade, de fato, de mudar a realidade das pessoas no nível local está

baseado na ideia de que tais organizações são capazes de realizar a autoexpressão, autoajuda, participação e ajuda mútua. Em alguma medida até conseguem isso, mas existem limitações, por exemplo, o seu próprio formato de instituição, que as coloca vulneráveis à chamada “lei de ferro das oligarquias”, denominada por Robert Michels (1915) como um processo inexoravelmente decorrente da burocratização dos partidos políticos, mas isso vale também para as organizações de modo mais geral. O chamado mito do voluntarismo postula que as organizações dependem exclusivamente da ação privada e do apoio filantrópico, enxerga a expansão das ações do Estado como um constrangimento à ação das organizações.

174

No entanto, é notório que a relação entre tais organizações e o Estado é muito mais cooperativa que propriamente competitiva. Já o mito do puro voluntarismo, que é consequência do mito do voluntarismo, atribui um papel marginal frente àquilo que tais organizações poderiam ser. Outro mito sobre o Terceiro Setor é o de que tais organizações surgiram recentemente, de acordo com Salamon (1998), é possível identificar, desde a China Antiga, redes de filantropia. Sendo mais plausível analisar os desenvolvimentos recentes mais como a reemergência de padrões anteriores que propriamente uma nova forma de organização social.

O crescimento do Terceiro Setor não parece dar sinais de estagnação, também através de parceria com empresas que investem em responsabilidade social empresarial ou corporativa, ou seja, as empresas são assim percebidas pelos seus *stakeholders* de um modo positivo, sendo que isso interfere nas suas escolhas individuais. O mercado de trabalho no Terceiro Setor tem se profissionalizado cada vez mais, seja pela demanda de especialistas em projetos sociais, seja pelo crescimento de cursos de capacitação em gestão de organizações não governamentais. Isso acaba por gerar novas perspectivas de trabalho, principalmente para profissionais da área de administração, marketing, ciências sociais, economia e ciências contábeis. Além disso, há relatos dos próprios profissionais que trabalham nessas organizações de ganhos em termos de qualidade de vida por conta de uma jornada de trabalho menos voltada para metas, tal como o trabalho em empresas exige.

175

O terceiro setor situa nesse campo complexo e diversificado ética e moralmente no qual as possibilidades de atuação são múltiplas, partem de ações locais, como projetos sociais, circunscritos a comunidades específicas, apoiados por associações e centros comunitários e chegam a se articular com organismos no âmbito global.

O formato específico das ONGs possui um diferencial em relação aos modelos de associativismo anteriores. A sua

176 atuação não se baseia em voluntarismos enviesados, por exemplo, para a salvação religiosa, tampouco se consubstancia em clientelismos com objetivos de um grupo, partido ou classe. Sua atuação está fundada no *empoderamento* da sociedade civil e, por conseguinte, do indivíduo-cidadão, não mais restrito ao âmbito do Estado nação. Surge então um ideal, por assim dizer, amorfo, de um mundo justo e sustentável, no qual a condição humana atinja a liberdade para uma vida digna. O objetivo, dessa forma, é a construção de uma ordem que inclua aqueles que estão alijados dos processos produtivos que, de alguma forma, garantem uma condição mínima de sobrevivência. Daí surgem as propostas de Economia Solidária, Empreendedorismo Social e Comércio Justo, cujos fundamentos não vão de encontro à ordem econômica vigente, mas propõem uma nova forma ordem, um novo capitalismo, no qual o lucro não é único objetivo.

O resgate da sociedade civil, como protagonista oriundo da matriz teórica habermasiana, não se associa a uma concepção neoliberal da política. A ideia de construção da unidade da classe através de organizações racionais, como o sindicato, o partido ou o movimento social, herdeira da tradição marxista, é deslocada para um novo paradigma, no universo do Terceiro Setor, das identidades ou da cultura política.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há uma multiplicidade de ações e uma confluência de fundamentos ético-políticos na atuação das organizações do terceiro setor. O fenômeno do terceiro setor é herdeiro da emergência da sociedade civil, nas sociedades liberal-democráticas contemporâneas, em sua atuação há um projeto de integração global, de luta pelos direitos da humanidade, que ultrapassa as fronteiras do Estado-nação, ainda que exista uma relação entre esses termos. A constituição do terceiro setor não se opõe ao Estado, ao contrário, observa-se uma complementaridade na ação do terceiro setor em relação à ação do Estado. Não é por acaso que muitos profissionais, que atuam no terceiro setor, têm experiência em políticas públicas no interior do Estado, também é necessário considerar a importância do terceiro setor na implementação de políticas públicas em parceria com o Estado. O terceiro setor é de fato um parceiro importante do Estado, principalmente quando se remete à função regulatória das burocracias estatais, em um modelo de Estado-contratador.

A busca por uma cidadania articulada com a comunidade no nível local ou com uma causa específica tem efeitos sobre a globalização e o próprio desenvolvimento social, econômico e cultural de um agrupamento social. A importância do Terceiro Setor, em termos do volume de recursos que movimenta e do seu compromisso com a

sustentabilidade – ambiental, ética, econômica e cultural – inaugura ou reitera um tipo inserção do indivíduo na sociedade, na qual o sistema de necessidades, à maneira hegeliana, que constitui a sociedade civil é integrado e comprometido com todos os níveis, do local ao planetário.

No contexto brasileiro de reforma fiscal e administrativa do Estado, promovidas na década de 1990, houve um movimento forte no sentido antiestatista, com privatizações de empresas estatais como forma de dar mais dinamismo às ações do Estado. Outro movimento observado é no sentido da centralização administrativa, que remodelou o pacto federativo no Brasil. Esse novo modelo trouxe um maior protagonismo do terceiro setor na promoção de políticas públicas. As redes de políticas públicas (policy networks) são constituídas por parceiros do terceiro setor, além de burocratas e especialistas.

O cidadão engendrado por esse tipo de fenômeno não é mais perseguidor da consolidação dos seus direitos individuais, de sua classe, de seu agrupamento profissional ou de seu país – no sentido que a expansão da cidadania no século XX preconizou – mas um cidadão integrado aos seus contextos – social, político, ambiental, cultural, participativo, no sentido de uma cidadania cívica, e tolerante para com as diferenças – religiosas, políticas, culturais, linguísticas. Os efeitos sociológicos desse fenômeno são ainda pouco delineados, mas é possível

perceber nele um paradoxo estrutural. O paradoxo consiste no fato de que esse indivíduo, integrado a uma rede que o *empodera* para a transformação social, com vistas a uma “humanidade mais justa, humana, democrática e menos desigual”, não abdica de estruturas típicas existentes da sociedade liberal-democrática moderna, tais como as grandes corporações financiadoras, o lucro, a divisão social do trabalho. Além de não ser possível conceber o Terceiro Setor sem as instituições clássicas do mundo moderno, como o Estado, alvo de pressão política, e o Mercado, nas estratégias de captação de recursos. Portanto, não se trata de um fenômeno incongruente com a ordem social existente no capitalismo globalizado, mas como um rearranjo, revolucionário, por assim dizer, da ordem social existente. A nova integração da sociedade civil por meio de redes e fóruns globais não “pasteuriza” a multiplicidade de perfis ético-políticos, inerentes ao fenômeno do terceiro setor, como outros ideais de humanidade, assim o fizeram como o cristianismo, o liberalismo ou o marxismo. Tal modelo sugere a idealização de uma ordem social que objetiva o combate sistemático dos efeitos espúrios ou indesejáveis existentes nas sociedades contemporâneas, tais como a exclusão, a pobreza e a desigualdade social.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. . **Os barões da federação:** os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec/ USP, 1998.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política.** Brasília: Editora UnB, 2004.

CANDLER, Gaylord George. The Professionals and Public Policy: Expanding the Third Sector. **International political science review**, 2000.

COSTA, Sérgio. Democracia cosmopolita: déficits conceituais e equívocos políticos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 53, p. 19-32, out. 2003.

COHEN, J.; ARATO, A. **Civil society and political theory.** Massachusetts MIT Press, 1999.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular:** movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro, Relume Dumará/ ANPOCS, 1995.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. In: **A inclusão do outro:** estudos de teoria política. Tradução George Sperber e Paulo Astor Soethe (UFPR). Edições Loyola, 2002.

MICHELS, Robert. **Political parties:** a sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy. Traduzido por Paul Eden, 1915.

SALAMON, Lester. A Emergência do Terceiro Setor: uma revolução associativa global. **Revista de**

**Administração da USP**, v. 33. n. 1, p. 5-11, jan./mar.,  
São Paulo, 1998.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. A Reforma do Estado dos  
Anos 90: Lógica e mecanismos de controle. **Cadernos  
MARE**, Caderno 1, Brasília, 1997.

WEFFORT, Francisco (Org.). **Os clássicos da política**.  
v. 1: Hobbes, Locke, Montesquieu, Rosseau e "O  
Federalista". São Paulo: Ática, 2000.

Recebido: 04/09/2013  
Aprovado: 20/10/2013

