



REVISTA DE CIÉNCIAS SOCIAIS

Civitas - Revista de Ciências Sociais

ISSN: 1519-6089

civitas@pucrs.br

Pontifícia Universidade Católica do Rio

Grande do Sul

Brasil

Sobottka, Emil A.

Organizações civis Buscando uma definição para além de ONGs e terceiro setor

Civitas - Revista de Ciências Sociais, vol. 2, núm. 1, junho, 2002, pp. 81-95

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Porto Alegre, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74220106>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

 redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# Organizações civis

Buscando uma definição  
para além de ONGs e “terceiro setor”

*Emil A. Sobottka<sup>1</sup>*

Há palavras e expressões que precisam estar contidas nos projetos de pesquisa, nos títulos de publicações, nos grupos de trabalho, nos resumos de apresentações em congressos. São palavras de efeito mágico, que abrem portas de acesso a financiamentos, que chamam público, que vendem livros, que asseguram atualidade do trabalho e, juntos, ajudam a aumentar o reconhecimento na comunidade acadêmica – fator que ninguém pode desprezar por muito tempo impunemente no cenário acadêmico atual. Além de carregadas de uma aura de positividade, em seu período de apogeu elas confortam com a sensação de familiaridade do conhecido e recompensam aqueles que delas se valem com a despreocupação com definições. Como os paradigmas vigentes, na tese de Kuhn.

“Terceiro setor” é no momento uma destas expressões mágicas – capaz inclusive de nos convocar aqui. Ela vem substituindo outras, a seu tempo também mágicas, mas que caíram gradativamente em desuso. ONGs foi uma destas; ela

---

<sup>1</sup> Doutor em Sociologia e Ciência Política pela Universidade de Münster, coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pucrs. Trabalho originalmente apresentado no GT “Terceiro Setor: teoria e prática”. Coordenação: Dra. Adelia Miglievich. XI Congresso Estadual de Sociólogos do Estado de São Paulo. São Paulo, 1<sup>a</sup> a 4 de outubro de 2001. Ele é resultado parcial do projeto de pesquisa Movimentos sociais e a luta por direitos de cidadania: uma comparação Brasil-Alemanha, financiado por Capes e Daad (Probral) e realizado em parceria com a Universidade de Kassel. Endereço: sobottka@pucrs.br

substituiu “movimentos sociais” e resistiu com relativo sucesso à ofensiva de “redes”, que chegou a ser forte candidata a ser mágica; mas foi exposta a críticas, a inúmeras tentativas de definição e redefinição e houve até quem colocou suas qualidades em questão – e assim seu charme foi se esvaindo.

Para além da (recusa à) moda, a pia aceitação da denominação “terceiro setor” esbarra nas dificuldades conceituais que já estavam presentes na definição de ONGs, acrescidas de mais algumas de ordem política. O propósito deste texto é colocar em discussão a viabilidade de uma aproximação ao – ou construção do – objeto que enfatize antes a clareza e consistência teórica que a inércia social ou a conveniência política. Com isso, estou correndo conscientemente o risco de não poder manter no mesmo arraial todo o espectro de organizações e agentes atualmente reunidos sob o guarda-chuvas daquela denominação. Quero, pois, propor uma discussão sobre a delimitação e definição de um conjunto de organizações com importância destacada, presentes no espaço social que alguns consideram unitariamente como sendo um “terceiro” setor.

### A tradição das três partes

Dividir conceitualmente a ordem social em três partes é uma tradição antiga. Ela pode ser detectada na filosofia grega assim como na filosofia moral escocesa de Adam Smith, em Marx, Durkheim e Mauss assim como em Tönnies, Gramsci e Parsons. Nas Ciências Sociais essa tradição habituou-se a separar, ainda que com alguma variação, a economia da política e ambas de um terceiro âmbito, que via de regra é tratado como residual. Ainda que não coincidam nos detalhes, os autores partem da economia e da política como grandezas relativamente precisas, para incumbir a outra categoria da complexa tarefa de agrupar e definir o que restou de importante na ordem social.

Não há aqui a pretensão de tematizar a questão da divisão em três partes, que por si só já tem quase status mítico na academia. Mas parece pertinente recordar com brevidade como esta conceituação da sociedade em um modelo tripartite foi definida por Max Weber, por quanto parte significativa da discussão atual segue influenciada por ele.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> O fato de o próprio Weber nunca ter se preocupado em elaborar um conceito de sociedade e que ele próprio assumiu a divisão tripartite de outras fontes são questões que não podem ser aprofundadas aqui (cf. Weiß 1989; Wagner e Zipprian 1994).

Perguntando-se como o poder era distribuído na sociedade, em seu clássico texto *Classe, estamento e partido* Weber (1984: 682-94) distingue três âmbitos, cada qual com um tipo de atribuição de poder, ou de lógica que é acionada pelo agente para dar racionalidade a sua ação. Mais dispersa em sua obra, mas mais presente na recepção de Weber pelas Ciências Sociais, é a diferenciação de esferas de valor e ordens de vida em economia, política e cultura. A ação social em cada uma tem um contexto específico que influencia a referência de sentido do agente.

A influência de Weber pode ser vista muito claramente no conceito habermasiano de sociedade, onde é assumida esta mesma distinção (cf. Habermas 1988, *passim*). Economia e administração pública são considerados dois âmbitos que historicamente se diferenciaram e segregaram a partir de um todo mais informe. Elas são relegadas por Habermas a um segundo plano por sua condição de (sub)sistemas. Coerentemente com a teoria sistêmica de Luhmann incorporada neste particular, Habermas espera que os dois subsistemas, mediante sua autopoiese e auto-referência, se encarreguem de reproduzirem e coordenarem-se a si mesmos.

A atenção de Habermas se concentra no âmbito da reprodução cultural, sob o nome de mundo da vida. Não obstante, mesmo recebendo toda a atenção numa obra monumental como a habermasiana, permanece o mundo da vida uma categoria residual que retém aquilo que restou da sociedade após a diferenciação e cisão da economia e da administração pública. A insuficiência desta conceituação parece ter sido intuída, pois o próprio Habermas (*ibid.*: 473), ao descrever as formas de intercâmbio entre os subsistemas e o mundo da vida, estabelece uma distinção entre uma esfera privada e uma esfera pública, relacionando-as respetivamente com os subsistemas econômico e político-administrativo.

Na interlocução de Habermas com seguidores desse enfoque no mundo anglo-saxão, em especial Cohen e Arato (2000), o conceito habermasiano de sociedade é aprofundado. Estes autores diferenciam conceitualmente o mundo da vida numa esfera privada e uma pública, associando a família e a vida privada à primeira, e aprofundando o conceito de sociedade civil relacionado à última. Sobre esta esfera pública há ainda controvérsias acadêmicas (cf. Calhoun 1996), que não vem ao caso aprofundar aqui. Para nosso propósito importa realçar seu grande e bem-sucedido esforço para desfazer a correlação de origem liberal entre esfera privada e subsistema econômico de um lado e esfera pública e sistema

político-administrativo de outro. Na esfera pública do mundo da vida se articula a sociedade civil, da qual fazem parte os movimentos sociais e as ONGs, e onde estaria atuando o “terceiro setor”.

### **ONGs: a negação que não define**

A tentativa de circunscrever um conjunto de fenômenos sociais com a denominação de “organizações não-governamentais” (ONGs) teve seu sucesso expresso no encanto que acompanhou esta denominação no final dos anos 1980 e início dos anos 1990. Tanto seu surgimento como sua popularização deram-se no contexto da cooperação internacional, notadamente relacionado com a ONU. A denominação referia-se originalmente a organizações transnacionais não criadas por nem dependentes de governos, que poderiam assessorar órgãos complementares daquela organização. Afastando-se, porém, de seu referente inicial, passou a ser aplicado também a organizações ativas em um só país.

Nos países industrializados, em especial nos debates acadêmicos do início dos anos 1980, as ONGs foram consideradas parte constituinte de uma estrutura intermediária da sociedade. Junto com a popularização da denominação em organismos multilaterais, essa extensão do uso acabou fazendo com que também organizações tradicionalmente localizadas na ponta receptora da cooperação internacional assumissem para si próprias a qualificação como ONGs.<sup>3</sup> Com a conferência ECO-92, no Rio de Janeiro, ocorreu uma disseminação indiscriminada desta denominação e ONGs passou a ser referida a quase qualquer tipo de organização civil. Ela passou a abranger inclusive muitas organizações de oportunidade, criadas especificamente para usufruir de benefícios disponibilizados para ONGs naquele contexto.

A história da denominação, assim como a do fenômeno a que se refere recentemente, foi amplamente descrita (Neubert 1997; Landim 1988; 1993; Menezes 1996). Ao invés de repeti-la aqui, quero concentrar-me em algumas dificuldades surgidas com a definição conceitual.

---

<sup>3</sup> Muitas destas organizações receptoras eram organizações de movimentos sociais, criadas a partir de movimentos que necessitavam mecanismos formais para receber os recursos doados e para mobilizar e melhor canalizar seus recursos próprios em atividades regulares. A extensão da denominação reforçou pelo menos num primeiro momento, a conotação positiva das ONGs.

Como denominação, ONGs é um exemplo típico de uma categoria residual e a própria recepção nos meios acadêmicos colaborou para que nela se realçasse quase exclusivamente a parte negadora em detrimento da componente afirmativa. A ênfase ficou no *não governamental* e muito pouco se analisou o lado proposicional de tratarem-se de *organizações* – o que para a Sociologia não poderia ser indiferente. Apenas mais recentemente tem surgido literatura sobre o aspecto especificamente organizacional das ONGs (Tenório 2001), mas ela não vem da Sociologia e sim de áreas afins.

Como bem mostrou Raschke (1988), é importante ressaltar como as ONGs via de regra têm sua origem em movimentos sociais. Estudos de Scherer-Warren (1994; 1999) e Landim (1988; 1993), que já se tornam clássicos na área, mostram como ocorreu o mesmo no Brasil. Organizações formais foram criadas como forma de potencializar e estabilizar em alto nível a mobilização de recursos dos movimentos. Muitas das mais caras características ainda hoje atribuídas às ONGs vêm desta origem: proximidade com a base, alto potencial mobilizador, compromisso e engajamento em favor de processos de transformação, controle social inibidor de corrupção, assim como eficácia e eficiência etc.

Em que medida a cooptação por agências ligadas direta ou indiretamente a governos e a pretensa profissionalização ocorridas a partir dos anos 90 estão relacionados com o divórcio entre ONGs e base e com o surgimento de ONGs desprovidas de uma base ampla de inserção social valeria uma discussão à parte.

As tentativas de precisar o conceito ONG e de circunscrever o alcance dos fenômenos abrangidos foram fortemente caracterizadas por um conjunto de inclusões e exclusões heurísticas aleatórias que podem fazer sentido na prática política dos participantes destas organizações, mas não satisfazem adequadamente exigências de objetividade. A multiplicidade das tentativas de conceituação é tamanha, que qualquer tentativa de sistematizá-las seria um empreendimento condenado por antecipação ao fracasso. Não obstante, e à guisa de exemplo, quero fazer referência a três definições que ilustram a dificuldade decorrente da necessidade de incluir excludentes aleatórios.

Em Landim (1988), pode-se destacar as seguintes restrições para a organização encaixar-se na categoria ONG: estar voltada para o atendimento de necessidades da base popular, ter ações financiadas por agências de cooperação internacional, contar com trabalhos voluntários, estar vinculada a processos de transformação estrutural da sociedade. Scherer-Warren (1999) coloca como exigên-

cia que sejam agrupamentos coletivos com alguma institucionalidade e com alguma participação voluntária; para os efeitos de participação em redes, a autora acrescenta a exigência de ter como finalidade melhorar ou fortalecer a sociedade civil mediante micro ou macrotransformações. Por fim menciono o polpudo estudo de Neubert (1997), que coloca como características das ONGs a visão de mundo, a participação voluntária (não o voluntariado!), a orientação para o bem-comum e um certo grau de organização; ele exclui explicitamente as organizações de auto-ajuda do rol de ONGs.

Destes poucos exemplos fica clara a dificuldade de se encontrar uma definição para as ONGs que seja precisa e objetiva. A residualidade que acompanha a denominação ao, em princípio, excluir dentre as organizações apenas as governamentais e, num segundo passo, as lucrativas, escancara-a para incluir um sem-número de organizações com as quais os pesquisadores das ONGs manifestamente se sentem desconfortáveis. Daí a necessidade das restrições adicionais. Mas o recurso usado, a formulação de critérios arbitrários de exclusão adicional, torna o resultado insatisfatório.

### **“Terceiro setor”**

A origem da denominação “terceiro setor”, diferente de ONG, não sofreu um distanciamento maior de seu referente original. Quando em 1973 Etzioni e especialmente Levitt a cunharam, eles já se referiam em linhas gerais ao que hoje muitos compreendem como pertencente a este setor. Basicamente a definição consiste em dizer o que o assim chamado *voluntary sector* não é, expresso pela dupla negação de não ser estatal nem lucrativo e pela função complementar à economia de mercado e ao estado. Embora alguns autores tentassem estabelecer uma definição mais restritiva, para a maioria dos defensores do “terceiro setor” ele incluiria tanto fundações como igrejas, clubes de lazer e organizações de caridade (cf. Neubert 1997).

Tal como no caso das ONGs, pelo seu caráter residual a denominação não consegue definir seu objeto. Isso igualmente levou militantes e acadêmicos a tentarem definições mais precisas com o recurso a critérios excluidores.

Salamon (1997), ao relatar sobre o que ele e seus colegas de pesquisa encontraram como sendo o terceiro setor no marco de um projeto de pesquisa comparando vários países, aponta para as seguintes características: não integrar o

aparelho governamental, não distribuir lucro a acionistas ou investidores nem ter tal finalidade, autogerenciar-se e ter alto grau de autonomia interna, e possuir um nível significativo de participação voluntária.

Jerez e Revilla Blanco (1998) chamam a atenção para tendências opostas: de um lado, a academia estadunidense, que tende a uma definição mais restritiva; de outro, autores latino-americanos, que “tentam captar com este conceito as diversas pautas de sociabilidade comunitária e redes culturais sobre as quais discorre o *mundo informal* destas sociedades.” Para os mesmos autores, as organizações incluídas no setor podem ser classificadas em cinco grandes grupos: formas tradicionais de ajuda mútua, movimentos sociais, associacionismo civil, ONGs além de fundações e centros de pesquisa ligados ao mundo empresarial.

Nesse contexto, Thompson (1995: 11) apontada para uma interessante questão ainda com relação às distintas formas de aproximação à definição do que seja o “terceiro setor”. Segundo ele, os europeus tendem a enfatizar mais o caráter não estatal, por quanto vêem nele um complemento ao estado de bem-estar que enfrenta determinadas limitações para universalizar a garantia de direitos. Já na tradição estadunidense, a referência é o mercado e a ênfase está no voluntariado, no aspecto não-lucrativo das organizações. Isso faz recordar que o próprio surgimento da denominação “terceiro setor” se deu no contexto de estudos sobre o setor voluntário da economia estadunidense como provedor de bens e serviços em situações inadequadas para uma coordenação pelo mercado.

Há ainda duas observações que se pode fazer em relação ao “terceiro setor”. Uma é com relação ao seu uso, e pode ser expressa com a seguinte pergunta: levando-se em consideração por quem e onde mais está sendo impulsionado o uso da denominação – em segmentos que gravitam na periferia do empresariado e, em menor medida, na periferia do poder político –, seria exagerado supor que ao cunhar uma categoria tão abrangente estes segmentos buscam apropriar-se da boa reputação de ONGs e de movimentos engajados da sociedade como sendo mais eficientes? O sucesso dessa inclusividade passa necessariamente pela superação da distinção entre assistencialismo e engajamento político emancipatório, tão cara nos anos 1970 e 1980 na América Latina. Cabe, assim me parece, às ONGs clássicas e aos movimentos sociais uma resposta refletida, expressando sua avaliação sobre a conveniência em converter seu capital político, conquistado em lutas emancipatórias, pelo acesso facilitado a fontes de financiamento. Cabe a eles em primeiro lugar uma avaliação sobre a (in)conveniência de se bai-

xar a guarda de proteção das esferas tanto pública como privada do mundo da vida frente ao avanço maciço dos imperativos sistêmicos da economia e da política que acompanha hoje o movimento do “terceiro setor”.

A outra observação diz respeito ao espaço social deste setor na atualidade e sua relação com os outros dois setores. O próprio linguajar que busca definir os setores complementares como estado e *mercado*, e não como política e economia ou democracia e mercado, parece apontar para um forte viés ideológico a partir do qual é promovido. Política e economia seriam denominações mais neutras; no contexto de uso, estado é um termo sobrecarregado de negatividades e mercado é associado com conotações positivas. Assim, com um artifício lingüístico não se contrapõe duas alternativas axiologicamente equivalentes, mas se induz de saída a juízos de valor. Dito em outras palavras: “terceiro setor” é uma denominação que é originalmente promovida conjuntamente por aqueles segmentos sociais que, tanto na economia como na política, estão impulsionando formas bem determinadas de gestão da economia e da administração pública e que são adeptos ostensivos de um liberalismo seletivamente regulado. Trata-se, me parece, de segmentos sociais que estão destruindo sistematicamente todos os diques com os quais na esfera pública se poderia resistir à colonização do mundo da vida pelos imperativos sistêmicos e todas as bases sociais sobre as quais se buscou erigir, nos movimentos sociais e nas ONGs clássicas, formas novas de sociabilidade, estruturadas a partir da solidariedade. Esta *face pretensamente social* do liberalismo seletivamente regulado vem envolta em linguagem que, entre nós, estava fortemente associada à luta por emancipação e envolve tópicos como democracia, cidadania, direitos sociais, participação.

Tal suspeita é reforçada quando se busca identificar as relações tidas como constitutivas do setor: não são definidas como sendo da sociedade civil, do conjunto dos cidadãos, mas do mercado e da administração do estado (Sobottka 2001). Pode-se então perguntar: não será o “terceiro setor” um filho da relação de amor e ódio que no mundo globalizado é estabelecida entre os gestores da administração pública e as mãos visíveis, muito longas e mal disfarçadas dos ideólogos liberais e conservadores, em aliança com especuladores apátridas, em detrimento dos cidadãos concretos e daquelas múltiplas esferas da sociedade que não se confinam aos ditos setores?

De qualquer maneira, com o uso da denominação “terceiro setor”, a despeito das tentativas de delimitação, torna-se exacerbada a incapacidade de encon-

trar uma definição minimamente consistente do fenômeno social a que ela se refere, com base em teorias sociais da área. Há autores que buscam as primeiras manifestações históricas na distante época colonial latino-americana (cf. Thompson 1995); outros incluem neste grupo desde a filantropia empresarial até ONGs, passando por movimentos sociais, associações recreativas e organizações sociais da órbita governamental. Pelo menos do ponto de vista da ciência social, o trabalho com categorias tão imprecisas é contra-producente para a geração de conhecimento e, parece-me, justifica a busca por formas mais precisas e diferenciadas de definir a pluralidade de fenômenos hoje ali agrupados.

### **Organizações civis: o lado formal da esfera pública**

Assim, pois, parece ficar evidente a necessidade de se encontrar uma maneira de definir e conceituar um conjunto de fenômenos que assumem a forma de organizações e que as denominações ONGs e “terceiro setor” não conseguem definir sem ancorar-se em categorias residuais e sem acudir-se em delimitadores aleatoriamente escolhidos. E isso é muito mais importante com relação à denominação “terceiro setor” que à de ONGs, porquanto ela está tão interpenetrada por suas complementares política e economia [de mercado].

Jerez e Revilla Blanco sugerem a necessidade de “consolidação do Terceiro Setor como espaço de *movimento* (identidade, mobilização, valores) antes que de organização” (1998: 20). Contra esta sugestão pode-se objetar que o setor em questão não tem como característica predominante a mobilização, que caracteriza movimentos sociais, mas sim a formalização, expressa na pretensa profissionalização e nos critérios de eficiência. Além disso, ele está tão consolidado e tão rico em alianças bem posicionadas que – para usar a terminologia de Mannheim – está mais para ideologia que para utopia. A linguagem, a lógica de gestão e os objetivos das principais lideranças daquilo que se considera “terceiro setor” são ditados pelo subsistema economia e, em menor grau, pelo subsistema administração pública estatal – e muito pouco pela esfera pública onde se supõe seu ancoramento.

A proposta aqui colocada em discussão quer mudar o enfoque. Não se trata de tentar desenvolver um conceito acabado de sociedade, nem um conjunto de conceitos capazes de classificar exaustivamente os mecanismos de coordenação das ações em sociedade. O objetivo é restrito à busca de uma forma de classifi-

car as organizações,<sup>4</sup> em especial as da sociedade civil, com base em critérios sociológicos.

Parece-me ser razoavelmente aceitável tomar como ponto de partida – em consonância com a tradição já referida – a existência de três modelos básicos de ordem social com seus respectivos mecanismos de coordenação da ação humana. No modelo habermasiano de sociedade, estes mecanismos de coordenação seriam os meios dinheiro e poder nos subsistemas econômico e político-administrativo respectivamente, e a solidariedade no mundo da vida. Precisamente quando analisado com base na questão do potencial emancipatório na/da esfera pública, ele, a despeito das pretensões universais de seu autor, se revela por demais tributário do contexto europeu de crise do estado de bem-estar social em que surgiu. O fazer político dos cidadãos organizados em movimentos sociais é conceitualmente restrito a ações defensivas contra a colonização do mundo da vida; apenas ao cidadão individual cabem proposições lingüisticamente articuladas em busca de consenso. Os intercâmbios mundo da vida-subsistemas tão somente permitem o confronto do cidadão individual com estruturas que, no limite, o ameaçam.

A questão é pois como apreender conceitualmente as ações propositivas dos cidadãos, por exemplo na busca por ampliação de seus direitos de cidadania ou na defesa de interesses difusos, quando estes não se atêm à mediação dos subsistemas.

A ampliação do modelo feita por Cohen e Arato no sentido de localizar na esfera pública do mundo da vida a sociedade civil como sendo um substrato organizado, formalizado, dá importante passo neste sentido. O terceiro campo deixa de ser esfera de ação puramente individual, como em Habermas, e tampouco se restringe a atividades privadas, politicamente apáticas, como o querem os conservadores. Com sua proposição, estes autores resgatam para a teoria um espaço predominantemente público com organizações articuladoras e condensadoras das vontades individuais em coletivas e com a possibilidade de intensa participação política no sentido da afirmação dessas vontades. Outra importante contribuição desse modelo ampliado é que permite superar criativamente a dicotomia liberal público-estatal e privado-econômico (cf. Cohen e Arato 2000: 37s).

---

<sup>4</sup> Para uma definição de organizações e sua delimitação face às instituições, v. Gukenbiehl (1995).

Não obstante, esta definição de sociedade civil, ao priorizar a intermediação de vontades políticas na esfera pública corre o risco de esvair-se num neocorporativismo similar ao que teve seu apogeu nos anos 1980. Falta-lhe uma maior diferenciação teoricamente fundada das organizações atuantes naquele espaço.

A proposição de Hegner (1986) parece mais apropriada no sentido de abrir a possibilidade de classificar estas organizações, inclusive diferenciando-as dentro da esfera pública. Ele assim define os três respectivos modos de coordenação das ações humanas:

*Mercado*: espaço social em que transações de troca são realizadas sistematicamente; a coordenação das ações ocorre através do preço de mercado com base no meio dinheiro;

*Hierarquia*: espaço social em que se exerce a dominação institucionalizada; a coordenação é exercida mediante a formulação e cumprimento de regras formais ou informais acompanhadas de sanções; a coordenação das ações ocorre através do meio poder;

*Solidariedade*: espaço social no qual as ações de tipo cooperativo são coordenadas com base na presunção de interesses, normas e valores comuns, relativizando interesses individuais, e de uma interpretação comum da situação.

Nas sociedades ocidentais, estes três modelos básicos de ordem social convivem na forma de uma diferenciação entre economia/mercado, política/estado e esfera pública/sociedade civil. As organizações formadas em cada uma delas podem ser distinguidas segundo este seu *locus* social: organizações empresariais, organizações políticas e organizações civis; estas últimas são conformadoras da sociedade civil na esfera pública. São elas que nos ocupam aqui.

Scherer-Warren (1990: 15) havia usado a denominação *associações civis* para definir parte importante destas organizações. Para ela, “associações civis são formas organizadas de ações coletivas, empiricamente localizáveis e delimitadas, criadas pelos sujeitos sociais em torno de identificações e propostas comuns, como para melhoria da qualidade de vida, defesa de direitos de cidadania, reconstrução comunitária etc.” A direção que a autora tomou me parece inspiradora, mas ela lamentavelmente – pelo menos até onde me é sabido – não lhe deu continuidade.

Nos primeiros dois tipos de organização acima citados há uma sincronia entre o mecanismo de coordenação das ações e os objetivos deste tipo de organização – organizações empresariais coordenam as ações por mecanismos de mercado com base no meio dinheiro e visam ao lucro; organizações governamentais coordenam as ações mediante a dominação com base no meio poder e visam à gestão dos assuntos públicos da sociedade. As organizações que se estruturaram em torno de objetivos definidos a partir da solidariedade como mecanismo de coordenação, ao contrário, cobrem uma gama ampla de tipos segundo a forma que a solidariedade assume.

Precisamente aqui se encaixa a contribuição de Hegner (1986), quando ele distingue três formas específicas de solidariedade: altruísmo, lealdade e reciprocidade.

*Altruísmo:* é a prestação de apoio, ajuda ou serviço para o bem-estar alheio sem comprometer a nem esperar contrapartida; inclui, igualmente, a defesa de interesses difusos; geralmente é prestada a membros externos ao grupo social e pode ser materialmente apoiada por terceiros.

*Lealdade:* é a coordenação de ações tipicamente orientada para o coletivo onde, independentemente de possíveis motivações específicas, no longo prazo a lealdade ao grupo e a busca de soluções conjuntas, inclusive com seu custo, são tidas como mais promissoras que a quebra da confiança do grupo em favor de possíveis ganhos imediatos.

*Reciprocidade:* é o modelo típico da solidariedade baseado em relações de trocas, possivelmente não igualitárias, e tem como mote “eu dou para que você também dê”; é uma troca concebida à base de duas vias, mesmo quando retorno e abrangência não sejam imediatos e equivalentes, muito comum para antecipar-se a necessidades futuras, previsíveis ou não. Talvez até nunca ocorra, mas ao aceitar a dádiva assume-se o compromisso de, em sendo o caso, retribuir.

Pode-se então distinguir um tipo de organização civil conforme cada um destes tipos de solidariedade: organizações civis de fins públicos têm seus objetivos orientados pelo altruísmo; organizações civis de fins coletivos são constituídas com base na lealdade de seus participantes; e, por fim, organizações civis de fins mútuos e de auto-ajuda fundamentam-se na expectativa de reciprocidade.

No primeiro tipo incluem-se a grande maioria das ONGs de serviço, ONGs de movimentos sociais defensores de interesses difusos ou de ações representati-

vas, algumas fundações e parte importante da filantropia empresarial, eclesial e privada. No segundo tipo se inserem determinadas formas de cooperativas,<sup>5</sup> sindicatos, associações de classe, grupos formalizados de interesse e ONGs de movimentos sociais reivindicatórios. Por fim, o terceiro tipo abarca especialmente os grupos de auto-ajuda, associações mutualistas, associações recreativas e boa parte da filantropia empresarial e eclesial, na medida em que estas últimas projetam sobre os destinatários a expectativa de atitudes responsivas. Na maioria das organizações da assim chamada economia social – precária em sua definição ainda (cf. Lechat 2002) – parece predominar a solidariedade voltada à reciprocidade.

Esta classificação possivelmente não esgota de todo aquilo que hoje se agrupa sob o guarda-chuva do “terceiro setor”. Ela exclui, por exemplo, as organizações empresariais disfarçadas de não-lucrativas, tenham elas a forma jurídica de associações civis, cooperativas, fundações ou outra. Um estudo mais aprofundado certamente demandaria também as assim chamadas Organizações Sociais (Sobottka 2002), que têm um viés fortemente governamental. Haveria que se levar em consideração que muitas organizações podem ter um fim precípua, acompanhado de outros fins relativos a outra forma de solidariedade ou de efeitos marginais pronunciados.

O ponto de partida da presente proposição é o cruzamento teórico do conceito de sociedade civil como substrato organizado da esfera pública com a definição da solidariedade como mecanismo de coordenação das ações. Ao definir um campo propositivo sobre estas conceituações, ela tem a vantagem de não ser residual. Além disso, retira o foco da classificação das organizações da sua forma jurídica para colocá-la na efetiva atuação dos agentes dentro do respectivo contexto social, definida com categorias sociológicas e não forâneas.

A partir desta classificação será possível diferenciar organizações e submetê-las a uma crítica no tocante a sua contribuição para a emancipação dos cidadãos. Possivelmente se revele que na esfera pública segue sendo travada uma batalha de frentes múltiplas entre a busca da emancipação e a expansão dos mecanismos de colonização do mundo da vida por imperativos sistêmicos – por vezes acobertadas

---

<sup>5</sup> Há uma profusão de organizações que assumem a forma jurídica de cooperativas, mas que não estão impulsionadas pela solidariedade como móvel, como no cooperativismo clássico; são organizações empresariais, por vezes em busca de refúgio nesta forma jurídica para evadir impostos. Elas obviamente não se incluem neste tipo de organização.

por um discurso público de filantropia e voluntariado. Tal como no liberalismo clássico criticado por Habermas, a atual onda de expansão do setor privado sem fins lucrativos pode revelar-se extremamente ambígua para aqueles que supostamente seriam seus maiores destinatários: ao invés de impulsionadora dos mecanismos emancipatórios de coordenação social como a solidariedade, subjazem-lhe lógicas tipicamente sistêmicas, alheias à esfera pública.

A expectativa, pois, é que a presente classificação incentive uma discussão para definir um novo objeto de estudo com base em teorias sociais e não com base em *feelings* e outras aleatoriedades – ainda que tal discussão revele necessidade de reformulações.

### Referências bibliográficas

- Anheier, Helmut K. (1999). Der Dritte Sektor im internationalen Vergleich: ökonomische und zivilgesellschaftliche Dimensionen von Nonprofit-Organisationen. *Berliner Journal für Soziologie*, n. 2, p. 197-212
- Calhoun, Craig (1996). *Habermas and the public sphere*. Cambridge: The MIT Press.
- Cohen, Jean; Arato, Andrew (2000). Sociedad civil y teoría política. México: Fondo de Cultura Económica [orig. *Civil society and political theory*. Cambridge: The MIT Press, 1992].
- Gonçalves, Hebe Signorini (1996). O estado diante das organizações não governamentais. In: ——. *Organizações não governamentais: solução ou problema?* São Paulo: Estação Liberdade, p. 47-57.
- Gukenbiehl, Hermann L. (1995). Institution und Organization. In: Hermann Korte; Bernhard Schäfers (orgs.). *Einführung in Hauptbegriffe der Soziologie*. 3. ed. Opladen: Leske + Budrich, p. 95-110.
- Habermas, Jürgen (1988). *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt: Suhrkamp, 2 v.
- Hegner, Friedhard (1986). Solidarity and hierarchies: institutional arrangements for the coordination of actions. In: F. X. Kaufmann et al. (orgs.). *Guidance, control and evaluation in the public sector*. Berlin: de Gruyter, p. 407-29.
- Jerez, Ariel; Revilla Blanco, Marisa (1998). El tercer sector: una introducción a un concepto polémico. *Sociedade em Debate*, Pelotas, v. 4, n. 2, p. 3-22, ago.
- Landim, Leilah (1988). Sem fins lucrativos: as organizações não governamentais no Brasil. *Cadernos do Iser*, n. 20. Rio de Janeiro: Iser.
- . (1993). *Para além do mercado e do estado? Filantropia e cidadania no Brasil*. Série Textos de Pesquisa. Rio de Janeiro: Iser.

- Lechat, Noëlle M. P. (2002). Economia social, economia solidária, terceiro setor: do que se trata? *Civitas*, v. 2, n. 1, jun. 2002.
- Menescal, Andréa K. (1996). História e gênese das organizações não governamentais. In: Hebe Signorini Gonçalves (org.). *Organizações não governamentais: solução ou problema?* São Paulo: Estação Liberdade, p. 21-38.
- Neubert, Dieter (1997). *Entwicklungs politische Hoffnungen und gesellschaftliche Wirklichkeit: eine vergleichende Länderfallstudie von Nicht-Regierungsorganisationen in Kenia und Ruanda*. Frankfurt: Campus.
- Pnud [Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento] (org.) (1992). *Desenvolvimento, cooperação internacional e as ONGs*. Rio de Janeiro: Ibase/ Pnud.
- Raschke, Joachim (1988). *Soziale Bewegungen: ein historisch-systematischer Grundriß*. 2. ed. Frankfurt am Main: Campus.
- Salamon, Lester M. (1995). *Partners in public service: government-nonprofit relations in the modern welfare state*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- ; Anheier, Helmut K. (1996). *The emerging nonprofit sector*. Manchester: Manchester University Press.
- . (1998). The origins of civil society: explaining the nonprofit sector cross-nationally. *Voluntas*, n. 9, p. 213-47.
- Scherer-Warren, Ilse (1999). *Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização*. São Paulo: Hucitec.
- Sobottka, Emil A. (2001). ONGs e “terceiro setor”: uma crítica a sua contribuição ao exercício da cidadania. In: Lúcia H. A. Müller et al. *I Seminário organizações e sociedade: perspectivas transdisciplinares*. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, PUC-RS, Porto Alegre, 5-6 abr. CD Rom.
- . (2002). *Participação na reforma administrativa brasileira*. In: Emil A. Sobottka; Clarissa E. B. Neves. *Sociología, pesquisa e cooperação: homenagem a um cientista social*. Porto Alegre: Edufrgs (no prelo).
- Tenório, Fernando G. (2001). *Gestão de ONGs: principais funções gerenciais*. 5. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas [orig. 1997].
- Thompson, Andrés (org.) (1995). *Público y privado: las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*. Buenos Aires: Losada.
- Wagner, Gerhard; Zipprian, Heinz (org.) (1994). *Max Webers Wissenschaftslehre: Interpretation und Kritik*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Weber, Max (1984). *Economía y sociedad*. 2. ed. 7<sup>a</sup>imp. México: Fondo de Cultura.
- Weiß, Johannes (org.) (1989). *Max Weber heute: Erträge und Probleme der Forschung*. Frankfurt: Suhrkamp.