

## Terceiro Setor: racionalidade instrumental ou substantiva?

Marizeth Antunes Barros\* & Thaís Chacon dos Santos\*\*

**Resumo:** Este ensaio teórico parte de uma breve contextualização sócio-histórica, pontuando as influências de alguns socialistas utópicos no surgimento do terceiro setor. Faz uma reflexão crítica sobre as debilidades presentes no terceiro setor e enfatiza os elementos de racionalidade instrumental, que orientam a gestão das organizações não-governamentais (ONGs), quando se espera o predomínio da racionalidade substantiva em tais organizações. Finaliza a discussão apontando que, tanto na origem como na atualidade, a racionalidade instrumental se faz presente no terceiro setor, na medida em que este se torna instrumento da estratégia neoliberal, buscando respostas para as mazelas sociais e assumindo responsabilidades do Estado. Constata-se a heterogeneidade presente nas organizações do terceiro setor, o que leva a necessidade de mais estudos que apontem caminhos diferenciados para a gestão social, considerando-se as necessidades humanas como foco de sua atuação.

**Palavras-chave:** gestão social, terceiro setor, racionalidade instrumental e substantiva.

### **Third sector: instrumental rationality or Substantive?**

**Abstract:** This test theoretical part of a brief socio-historical contextualization, punctuating the influences of some utopian Socialists in the emergence of the third sector. Makes a critical reflection on the weaknesses present in the third sector and focuses the elements of instrumental rationality, that guide the management of non-governmental organizations (NGOs), when you expect the predominance of substantive rationality in such organizations. Ends the discussion pointing that, both in the news, instrumental rationality is present in the third sector, insofar as this becomes an instrument of neoliberal strategy, seeking answers to social problems and assuming responsibilities of the State. Noted the diversity present in the nonprofit organizations, which leads to the need for further studies that suggest different paths to the social management, considering human needs as a focus of its operation.

**Key words:** social management, third sector, instrumental rationality and substantive.



\* MARIZETH ANTUNES BARROS é Mestre em Administração pela UFRN.



\*\* THAÍS CHACON DOS SANTOS é Mestre em Administração pela UFRN.



Fonte:  
[http://www.repweb.com.br/adminconteudo/materia/imagem/img\\_20090521193619000000.jpg](http://www.repweb.com.br/adminconteudo/materia/imagem/img_20090521193619000000.jpg)

## Introdução

O terceiro setor tem gerado discussões divergentes a respeito de suas práticas e de seu papel na sociedade no que tange à satisfação das necessidades da população, não contempladas em sua totalidade pelo Estado ou pela iniciativa privada. Neste contexto encontram-se organizações orientadas por valores, dedicadas a diferentes tipos de atividades, com diferentes posicionamentos políticos e ideológicos, com a participação de profissionais e voluntários, e ainda com fontes de recursos diferenciadas.

É comum na literatura especializada desenvolver-se a análise das intervenções no campo da gestão social de forma não contextualizada, sem questionar as origens das transformações na estrutura social. Tal procedimento compromete o processo de construção do conhecimento sobre o tema numa perspectiva histórica. Tendo em vista essa lacuna, o presente estudo parte de uma abordagem sócio-histórica dos fundamentos da gestão social, aborda as influências dos socialistas utópicos na origem do terceiro setor e apresenta elementos de racionalidade instrumental e substantiva presentes na gestão de organizações não-governamentais (ONGs).

Considerando a existência das racionalidades substantivas e instrumental nas organizações, busca-se aqui refletir acerca da gestão das ONGs.

Para tanto, define-se o seguinte problema: *“Qual racionalidade tem se mostrado predominante na gestão das ONGs?”* Desse modo, espera-se contribuir com as pesquisas e discussões sobre as organizações do terceiro setor.

## Contexto sócio-histórico

No século XVIII ocorreram grandes transformações no ocidente europeu que se tornaram marcos importantes na história sócio-econômica mundial. As revoluções Industrial e Francesa demarcaram a instalação definitiva da sociedade capitalista, trazendo novas formas de organização da vida social, extinguindo costumes e instituições milenares, repondo no lugar a dinâmica da mudança. A máquina passou a ser utilizada na produção, destruindo o artesão e o trabalho livre no campo. Foram introduzidas novas formas de conduta e de relações de trabalho completamente diferentes das vividas anteriormente. (MARTINS, 1982).

No período anterior à Revolução Industrial, a solidariedade era traço característico da vida no campo, onde predominava o cultivo em áreas abertas. As famílias estavam engajadas no trabalho cooperativo e os resultados da produção eram partilhados de forma coletiva. Valores solidários também se manifestavam em vilas e áreas urbanas, onde relações de proximidade entre as famílias de mestres e artesãos superavam formalidades das relações de trabalho. As concepções do homem sobre sua

intervenção no espaço natural, sua postura no trabalho e sua interação com os semelhantes apoiavam-se em valores como reciprocidade, responsabilidade mútua e na idéia de que o bem-estar individual dependia do bem-estar coletivo (SOUZA, 2008).

As mudanças trazidas pela Revolução Industrial não só geraram novas formas de organização social, como também trouxeram rápido crescimento urbano, acarretando conseqüências como aumento da prostituição, alcoolismo e suicídio, violência, criminalidade e infanticídio, surtos de epidemia de tifo e cólera (MARTINS, 1982). Esse contexto provocou reflexões a respeito dos fenômenos sociais por parte de pensadores como Owen, Saint-Simon e Fourier, de modo a oferecer respostas que pudessem fazer frente aos antagonismos de classe que deterioravam as condições de vida e de trabalho da classe trabalhadora.

O interesse pelo progresso econômico levou à predominância de valores materialistas e a motivação pelo lucro substituiu a motivação pela subsistência. A produção passou a desorganizar as relações humanas e ameaçou o habitat. A terra transformou-se em propriedade. O ganho e o lucro passaram a desempenhar papel fundamental com o advento do sistema industrial, influenciando a raça humana em todas as suas atividades econômicas, como também nas suas buscas políticas, intelectuais e espirituais (POLANYI, 2000).

Começou então a tomar corpo a idéia de um mercado auto-regulável. O mercado passou a controlar o sistema econômico, dirigindo a sociedade como se essa fosse acessória. As relações sociais foram embutidas no sistema econômico, de mercado, auto-regulável. Assim, toda a produção é destinada à venda no

mercado e todos os rendimentos derivam das rendas auferidas nestas transações. (POLANYI, 2000).

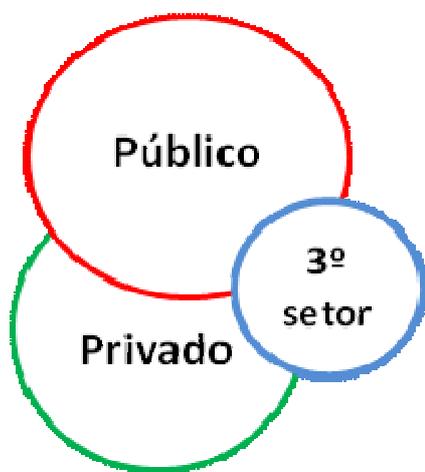
Em tal panorama destaca-se a figura de Robert Owen pela capacidade de aplicar técnicas administrativas com vistas a amenizar a crítica situação social. Owen dedicou-se a assuntos relacionados à qualidade de vida, ao desenvolvimento do cooperativismo, ao ambiente e à organização comunitária, temas inerentes ao que atualmente se conhece como Gestão Social (SOUZA; OLIVEIRA, 2006).

Ao afirmar que a Revolução Industrial estava causando uma desarticulação social estúpida e que o problema da pobreza seria apenas o aspecto econômico desse acontecimento, Owen sinalizou a necessidade da interferência estatal para evitar a ocorrência de grandes e permanentes males (POLANYI, 2000). Desta forma, a necessidade de intervenção do governo e do legislativo fazia-se essencial no tocante à disponibilidade de emprego e à remuneração da classe trabalhadora como forma de proteção (SOUZA; OLIVEIRA, 2006).

Saint-Simon, também defendeu a implementação de reformas e na sua concepção caberia ao governo organizar a economia. Apesar de apresentar algumas contradições e incoerências, as idéias de Saint-Simon estavam além do seu tempo, influenciando outras pessoas e atraindo seguidores. Ele acreditava na ciência e no progresso humano, e considerava necessária a organização do Estado; valorizava o conhecimento científico para a melhoria das condições de vida da classe mais pobre (TEIXEIRA, 2002).

A alteração do modo de vida predominante durante vários séculos a partir do surgimento de grandes

corporações e metrópoles fez nascer a demanda por iniciativas sociais, públicas e privadas, destinadas à amenização de mazelas relacionadas ao desenvolvimento rápido, desigual e excludente do capitalismo industrial (SOUZA, 2008). Foram essas ações, em caráter de complementaridade ao papel do Estado em atender as necessidades da população, que justificaram o surgimento da gestão social e das organizações do terceiro setor.



Fonte: Elaborada pelas autoras

### A gestão social e o terceiro setor

Segundo Tachizawa (2007), o terceiro setor é composto por sociedades civis sem fins lucrativos, capazes de gerar projetos, assumir responsabilidades, empreender ações e mobilizar recursos necessários ao desenvolvimento do país. Considera como organizações do terceiro setor as ONGS, as Organizações da Sociedade Civil (OSCs), as associações, as fundações e outras organizações correspondentes. O autor entende que ONG se trata de uma terminologia adotada para as entidades sem fins lucrativos que se dedicam a realizar tarefas essenciais pertencentes ao Estado.

O termo terceiro setor, na visão de Hudson (2002), abrange todas as organizações que tem

fundamentalmente um objetivo social em vez de buscar a geração de lucro, que são independentes do Estado, e reinvestem todo seu saldo financeiro nos serviços que oferecem ou na própria organização. Engloba em sua essência instituições de caridade, organizações religiosas, entidades dedicadas às artes, organizações comunitárias, sindicatos, associações profissionais, dentre outras organizações voluntárias. Segundo o autor, o ponto em comum que une todas essas organizações, é o fato de estarem orientadas por valores.

Fernandes (1994) argumenta que a ideia de um “terceiro setor” remete à existência de um “primeiro” e um “segundo”, que se referem, respectivamente, ao Estado e ao mercado. No entanto, essa referência é indireta e obtida pela negação: “nem governamental, nem lucrativo”. De forma explícita, utilizando termos positivos, o conceito designa um conjunto de organizações e iniciativas privadas que buscam a produção de bens e serviços públicos. Não geram lucro e atendem a necessidades coletivas.

De acordo com Montañó (2007), o termo “terceiro setor” tem origem norte-americana, vinculação com interesses das classes burguesas e apresenta falta de rigor teórico e distância ideológica da realidade social. Apresenta assim, debilidades como: 1) teria vindo para superar a dicotomia entre público e privado, no entanto, ao se considerar o “terceiro setor” como a sociedade civil, historicamente, ele deveria aparecer como “primeiro”; 2) não há acordo entre teóricos e pesquisadores sobre quais entidades compõem o “terceiro setor”: privadas, não-governamentais, sem fins lucrativos, autogovernadas, de associação voluntária; 3) um conceito que antes confunde do que esclarece, por reunir, no mesmo espaço, organizações

formais, atividades informais voluntárias; entidades de interesses político, econômico e singulares; coletividades das classes trabalhadoras e das classes capitalistas; cidadãos comuns e políticos ligados ao poder estatal. Ao invés de focar um “setor” da sociedade, mescla diversos sujeitos contrários e contraditórios; 4) o caráter não-governamental, autogovernado e não-lucrativo não parece caracterizar verdadeiramente a generalidade dessas entidades, uma vez que existem parcerias e terceirizações do governo para com as mesmas, condicionadas por políticas de governo. Além disso, o caráter de não-lucratividade não se verifica, já que tais entidades se beneficiam com isenção de impostos, melhoria de imagem e propaganda, ou seja, existe o fim lucrativo, mesmo que indireto.

Ao se fazer uma análise teórica do terceiro setor fica nítida a influência do pensamento dos socialistas utópicos na construção do tema. Tocqueville defendia as associações livres como forma de manter a ordem social. Para ele, na democracia é possível a coexistência pacífica entre a igualdade e a liberdade. (MONTAÑO, 2007). “A livre associação dos cidadãos poderia substituir o poder individual dos nobres e o Estado ficaria ao abrigo da tirania e da licenciosidade” (TOCQUEVILLE, 2005, p.16).

Numa perspectiva crítica, Ramos (1989) analisa a condição humana em busca de respostas aos problemas que atingem o indivíduo, diante do predomínio da sociedade centrada no mercado. O autor propõe alternativas à emancipação por meio de espaços onde são possíveis a auto-realização e formas genuínas de convivência social, livres dos ditames exclusivos do mercado.

### **A racionalidade instrumental e substantiva e os rumos do terceiro setor**

De acordo com Hudson (2002), até meados da década de 70, administração não era um termo muito usado para se referir a organizações do terceiro setor, pois era visto como parte da cultura do mundo dos negócios e não se mostrava adequado para organizações orientadas por valores. No entanto, esse ponto de vista foi mudando a partir do crescimento de uma abordagem mais profissional dessas organizações, sendo a administração adaptada para as organizações do terceiro setor. Contudo, tais práticas não podem ser impostas às mesmas, sendo necessário compreender as importantes e sutis diferenças enraizadas na natureza dessas organizações.

Ramos (1989) faz críticas às organizações que atuam em uma sociedade centrada no mercado, identificando o que ele chamou de “síndrome comportamentalista”. Esta síndrome é vista como “uma disposição socialmente condicionada, que afeta a vida das pessoas quando estas confundem as regras e normas de operação peculiares a sistemas sociais episódicos com regras e normas de sua conduta como um todo” (RAMOS, 1989, p. 52). Ou seja, os objetivos econômicos passam a dominar todas as esferas da vida humana, fazendo com que os indivíduos utilizem em todos os espaços noções de lucro, produtividade, eficiência e eficácia.

Apoiado nos estudos de Ramos e Habermas, Serva (1997) define os dois tipos de racionalidade (instrumental e substantiva). Os elementos constitutivos da ação racional instrumental são: cálculo, fins, maximização dos recursos, êxito (resultados), desempenho, utilidade, rentabilidade e estratégia

interpessoal. A racionalidade instrumental é entendida como aquela que busca o sucesso individual desprendida da ética, pautada somente no cálculo utilitário e no êxito econômico, sendo essa lógica própria da maioria das organizações produtivas. Nestas organizações, a razão instrumental pode ser vista como lógica subjacente às ações, pois o padrão de sucesso é determinado e orientado pelas leis de mercado.

Em relação à abordagem substantiva, Serva (1997), estabelece que os elementos que a constituem são: autorealização, entendimento, julgamento ético, autenticidade, valores emancipatórios e autonomia. Citando Guerreiro Ramos, o autor entende a racionalidade substantiva como uma abordagem ampla, na qual a ética seria uma disciplina preponderante na categoria de análise da vida social. Além disso, por meio da racionalidade substantiva os indivíduos poderiam direcionar sua vida pessoal na busca da auto-realização, tendo em vista o alcance da satisfação social, isto é, considerando-se também o direito dos outros indivíduos de fazê-lo.

Assim sendo, Ramos (1989) propõe que a organização econômica formal não deva ser o centro da existência humana. Dá ênfase à necessidade de delimitação dos sistemas sociais para que existam espaços nos quais o homem possa desenvolver suas potencialidades e se auto-realizar. Nesse aspecto, se constituiria uma delimitação organizacional com a formulação de uma abordagem substantiva da organização, no sentido aristotélico de racionalidade, em oposição ao conceito de racionalidade de Simon, segundo o qual o homem é racional na medida em que age de acordo com o seu interesse em atingir metas determinadas.

Na sociedade não é difícil perceber a disseminação de organizações voltadas aos variados campos da vida humana associada, seja dedicando-se à atividade solidária produtiva, como cooperativismo, fundos mútuos ou associativismo, seja em atividades filantrópicas ou de caridade. Essas organizações, por manifestarem o tipo de racionalidade substantiva, devem facilitar que indivíduos se insiram no mundo do trabalho em condições menos opressoras (SOUZA, 2008).

Contudo, fica clara a racionalidade instrumental presente nas ONGs, na visão de Tachizawa (2007), ao mostrar perspectivas otimistas para o futuro com a pretensão das empresas em ampliar seus investimentos em ações sociais. Ao relatar as parcerias com a iniciativa privada, seu discurso é notadamente marcado pela lógica de mercado. A busca de melhores resultados e produtividade são frequentes: “quanto mais otimizada for a utilização dos recursos financeiros para investimentos, mais possibilidade terá a ONG de ampliar e até diversificar sua linha de produção, atendendo a novos clientes (TACHIZAWA, 2007, p. 167).

Nota-se também que na gestão social, as organizações, preocupadas com a competitividade, estão adotando práticas próprias do mundo dos negócios. Entende-se que só sobreviverão as ONGs que souberem gerir seus recursos com eficiência (HERZOG, 2008).

Teixeira (2004) observa que pressupostos e valores presentes na concepção tradicional de administração não podem ser incorporados ao terceiro setor sem alterações. Este defende a necessidade de se criar instrumentos e metodologias específicas que contribuam para o aumento da eficácia da gestão dessas organizações. O autor considera alguns aspectos gerenciais

fundamentais para o sucesso dessas organizações, tais como a definição clara de papéis, responsabilidades, funções, missão e diretrizes estratégicas.

Para Salvatore (2003), existe um longo caminho a percorrer em busca de respostas relacionadas à gestão de organizações do terceiro setor. Devido à heterogeneidade e complexidade que envolve o setor como um todo, torna-se impossível a definição de um único sistema de gestão.

Thompson (2000) defende que o terceiro setor deve insistir em seu caráter não-governamental, mas deve estabelecer relações com o setor público e o privado. Para o autor, embora as lógicas e metodologias de ação desses setores sejam diferentes, o terceiro setor não deve resignar-se a uma visão fragmentada de um conjunto de organizações diferentes, sem objetivos comuns:

“Se a política se estrutura cada vez mais ao redor do poder e a economia em relação ao lucro, o espaço comum do ‘Terceiro Setor’ são as necessidades humanas, uma certa utopia com relação ao social. O grande desafio é ver como, a partir do social, o mercado pode ser reinventado, para que satisfaça às necessidades de bens e serviços da maioria da população, e não de uma minoria. E também como se pode reinventar o Estado enquanto extensão de um contrato social que reflita essa relação, onde as pessoas estejam no centro das preocupações políticas.” (THOMPSON, p. 47, 2000).

Diante desses antagonismos, torna-se necessária a existência de organizações que proporcionem aos indivíduos condições de assumirem a direção de suas vidas de forma livre, sem a imposição do utilitarismo do sistema de mercado, que provoca danos à saúde

mental e à vida coletiva. Os sistemas sociais devem estar delimitados para que os indivíduos possam usufruir de espaços independentes, com autonomia para buscar sua realização pessoal (RAMOS, 1989). Considera-se, portanto, a proposta de Ramos importante, visto que existe no espaço social a predominância de organizações que seguem a lógica de mercado, despersonalizando os indivíduos, já que estes são levados a desempenhar papéis esperados, previamente planejados.

A abordagem multidimensional não procura eliminar o comportamento administrativo, pois considera o mercado um enclave necessário. Mas, entende que esse comportamento não é idêntico à natureza humana, sendo necessário o desenvolvimento de potencialidades humanas através do equilíbrio entre a racionalidade instrumental e a substantiva.

### **Considerações finais**

As organizações econômicas, apesar da centralidade que ocupam no mundo atual, têm objetivos que muitas vezes não coincidem com as necessidades humanas, sendo necessários outros espaços que permitam a auto-realização dos indivíduos. Nas organizações voltadas para fins sociais, onde se pressupõe que essa preocupação seja mais forte, as prioridades em relação à obtenção do lucro não deveriam tornar-se tão expressivas.

Muitas organizações tidas como solidárias, são financiadas pelo Estado, pela iniciativa pública e pela sociedade. Assumindo o papel do Estado, tomam para si a responsabilidade e colocam para cada um a necessidade e a obrigação de enfrentar os problemas gerados pelo sistema capitalista. Assim, há que se ter um olhar crítico diante de tais organizações, buscando questionar

seus papéis na sociedade, cujo trabalho de forma contrária ao que é apregoado, não necessariamente, garante melhorias à vida dos mais pobres. Este pode encobrir problemas gerados pelo sistema social excludente tentando contornar e evitar as lutas de classes.

Pode-se observar que, tanto na origem como na atualidade, a racionalidade instrumental se faz presente no terceiro setor, no qual se espera a predominância da racionalidade subjetiva. Entende-se que, em nível mundial, as organizações do terceiro setor assumem um papel fundamental na sociedade moderna, tendo em vista a incapacidade estatal e da iniciativa privada em responder às vastas precisões populacionais. No entanto, em meio a tantas organizações voltadas para causas sociais, a busca por diferenciais competitivos não deve levar as organizações orientadas por valores a esquecerem os ideais que justificam sua existência: as necessidades humanas.

#### Referências

FERNANDES, R. C. *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. 2ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

HERZOG, A. L. Eles também querem lucro. Portal Exame. 15.05.2008. Disponível em: <<http://portalexame.abril.com.br/revista/exame/edicoes/0918/gestaoepessoas/m0159326.html>>. Acesso em: 22 jul. 2009.

HUDSON, M. *Administrando organizações do terceiro setor: o desafio de administrar sem receita*. São Paulo: Makron Books, 2002.

MONTAÑO, C. *Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2007.

POLANYI, K. *A grande transformação – as origens da nossa época*. 4ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p.51-157.

RAMOS, A. G. *A nova ciência das organizações*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.

SALVATORE, V. A racionalidade do Terceiro Setor. In: VOLTOLINI, Ricardo (org.) *Terceiro Setor: Planejamento & Gestão*. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2. ed. 2003, p.17-34.

SERVA, M. A racionalidade substantiva demonstrada na prática administrativa. São Paulo: *RAE - Revista de Administração de Empresas*, 1997, v.37, n.2, p. 18-30, abr/jun.

SOUZA, W. J.; OLIVEIRA, M. D. Fundamentos da gestão social na revolução industrial: leitura e crítica aos ideais de Robert Owen. O & S. *Organizações & Sociedade*. v.13, p. 59-76, 2006.

SOUZA, W. J. *Responsabilidade Social e Terceiro Setor*. Texto do Curso de Graduação em Administração na modalidade EaD. Natal: SEDIS-UFRN, 2008.

SOUZA, W. J. O mundo que nós perdemos: da solidariedade pré-industrial à economia solidária. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO. 32., 2008, Rio de Janeiro. *Anais...*, Rio de Janeiro: EnANPAD, 2008.

TACHIZAWA, T. *Organizações Não Governamentais e Terceiro Setor: criação de ONGs e Estratégias de Atuação*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

TEIXEIRA, A. (Org.). *Utópicos, heréticos e malditos: os precursores do pensamento social de nossa época*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2002.

TEIXEIRA, Rubens de França. Discutindo o terceiro setor sob o enfoque de concepções tradicionais e inovadoras de administração. *Cadernos de Pesquisas em Administração*. São Paulo, v. 11, n.1, p.1-15 jan./mar. 2004.

TOCQUEVILLE, A. de. *A democracia na América: leis e costumes: de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

THOMPSON, A. A. Do compromisso à eficiência? Os caminhos do terceiro setor na América Latina. In: IOSCHPE, Evelyn Berg (org.). *3º Setor: Desenvolvimento Social Sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2. ed., 2000, p. 41-48.