

A FEA e a USP respeitam os direitos autorais deste trabalho. Nós acreditamos que a melhor proteção contra o uso ilegítimo deste texto é a publicação online. Além de preservar o conteúdo motiva-nos oferecer à sociedade o conhecimento produzido no âmbito da universidade pública e dar publicidade ao esforço do pesquisador. Entretanto, caso não seja do interesse do autor manter o documento online, pedimos compreensão em relação à iniciativa e o contato pelo e-mail bibfea@usp.br para que possamos tomar as providências cabíveis (remoção da tese ou dissertação da BDTD).

Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Jacques Marcovitch

Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Prof. Dr. Eliseu Martins

Chefe do Departamento de Administração

Prof. Dr. Cláudio Felisoni de Angelo

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO



A PROMESSA DO TERCEIRO SETOR

*Um Estudo sobre a Construção do Papel das Organizações
Sem Fins Lucrativos e do seu Campo de Gestão*

Candidato:



Andres Pablo Falconer

Orientadora:

Prof.^a Dr.^a Rosa Maria Fischer

São Paulo

1999

Agradecimentos

Para fazer justiça a todos que contribuíram de alguma forma com esta dissertação, a relação de agradecimentos teria de ser muito mais extensa do que a que faço neste espaço, pois ao longo dos últimos cinco anos tive a sorte de conhecer e conviver com muitas pessoas que marcaram a minha vida. O apoio recebido vai muito além da formação que adquiri nestes anos no campo de estudos do terceiro setor. Sob risco de omitir nomes e minimizar algumas contribuições, gostaria de manifestar minha gratidão a algumas destas pessoas.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer a minha orientadora e amiga Rosa Maria Fischer. Rosa não apenas me introduziu neste tema, mas guiou minha experiência profissional e acadêmica no terceiro setor. Minha orientadora ajudou-me a construir as oportunidades que vêm surgindo, e ainda constrói este caminho comigo.

Aos professores que leram meu projeto de dissertação ainda imaturo e me orientaram por ocasião do exame de qualificação, Isaías Custódio e Jacques Marcovitch, sou grato pelo estímulo e pelas críticas que, feitas no momento certo, permitiram-me superar muitas limitações e atingir o ponto em que me encontro.

Agradeço aos meus mestres na FEA-USP: em particular a Joel Dutra, André Fischer e Maria Tereza Leme Fleury.

Com os meus colegas de pós-graduação, de trabalho na Fundação Instituto de Administração, na Fischer & Dutra e, agora, no Centro de Estudos em Administração do Terceiro Setor da USP, desejo continuar tendo o prazer de conviver ainda por muito tempo, quiçá como colegas de doutorado ou de novos projetos comuns.

Tenho uma dívida de gratidão com as pessoas que acreditaram em mim e que me auxiliaram na realização de minha viagem de estudo aos Estados Unidos: entre estas, Marcos Kisil, José Rosa Abreu Vale, Lawrence French e Camila, além de nomes já citados acima.

Deixei nos Estados Unidos um número muito grande de amigos. Lester Salamon, Helmut Anheier e Stefan Toepler tiveram um papel decisivo na minha formação; o *staff* do Institute for Policy Studies tornou meu dia-a-dia na Johns Hopkins produtivo, estimulante e inesquecível. Roby, Erik, entre tantos outros, são "fellows" que levo para o futuro.

Diversas instituições me apoiaram em momentos diferentes desde o início de minha pós-graduação e de meu envolvimento no estudo do terceiro setor: a CAPES, o Fundo Sasakawa, a Fundação W. K. Kellogg e a Fundação Inter-Americana. A estas, e às pessoas que as fazem, devo minha gratidão e espero mostrar-me merecedor do apoio recebido.

Com alguns amigos sonhei e construí os projetos do futuro, um dos quais vejo materializado agora. Cássio, Márcio e Dalberto são amigos com quem espero contar ainda por muitos anos.

Meus pais são os grandes culpados de tudo: a eles dedico esta dissertação. Agradeço também a toda minha família, meus irmãos Dana e Daniel e à nova frente familiar, recém adquirida, especialmente à Vera e Adriana. Esta me deu uma ajuda preciosa na revisão final do texto.

Finalmente, à minha mulher, Gabriela, que além de seu amor, sempre me apoiou no trabalho, foi minha leitora, crítica, revisora e conselheira favorita.

Resumo

Na década de noventa, o terceiro setor surge como portador de uma nova e imponente promessa: a renovação do espaço público, o resgate da solidariedade e da cidadania, e, na medida do possível, a superação da pobreza. Uma promessa a ser realizada através de atos como o voluntariado e a filantropia, revestidas de uma roupagem moderna e empresarial, substituindo ou complementando a ação do Estado. As organizações do terceiro setor - fundações, organizações não-governamentais, entidades privadas de assistência social e associações comunitárias, entre outras - vêm sendo impulsionadas para ocupar este espaço público, a atuar como catalisador das demandas da sociedade, e a colaborar com o Estado na busca de soluções. As entidades do terceiro setor também são estimuladas a se espelharem nas organizações empresariais, a profissionalizarem sua atuação e a adotarem técnicas e valores de gestão empresarial. É senso comum hoje afirmar que o aperfeiçoamento das habilidades de gestão é o principal desafio para que o terceiro setor cumpra o seu papel em nossa sociedade.

O terceiro setor desperta crescente interesse no meio acadêmico, particularmente nas escolas de Administração, refletindo a atenção pública que tem recebido nos últimos anos. Constituindo uma área de estudos em formação, ainda pairam dúvidas acerca da validade e da utilidade de seu paradigma tri-setorial, que classifica as organizações em setores, onde o dito terceiro é formado pelo conjunto de organizações privadas, sem fins lucrativos, cuja atuação é voltada para a realização de objetivos públicos. O perfil e a história das organizações que compõem o terceiro setor no Brasil oferecem uma imagem que resiste a se reduzir a este modelo, mostrando importantes espaços de sobreposição entre os setores.

Esta dissertação busca contribuir para a apreensão e entendimentos deste campo, posicionando o terceiro setor enquanto discurso, enquanto realidade organizacional e como conceito, que, mesmo nos Estados Unidos, país onde foi originalmente proposto, tem pouco mais de vinte anos de vida. A promessa do terceiro setor, argumenta-se, é um fenômeno complexo que tem sua origem tanto no Estado e no Mercado, quanto no próprio terceiro setor; é portanto também naqueles que se deve procurar-lhe o sentido.

Ao resgatar a fundamentação teórica que é utilizada para atribuir valor e definir um papel para este setor na sociedade contemporânea, observa-se que a promessa do terceiro setor está assentada sobre uma base movediça e frágil. Expectativas irrealistas sobre o seu papel, argumenta-se aqui, são tão responsáveis pelas aparentes deficiências do setor em cumprir a sua promessa quanto a falta de capacitação em gestão de seus profissionais.

Procura-se contribuir com uma delimitação mais precisa do campo do terceiro setor, reduzindo o conceito a uma tipologia organizacional mais clara e menos pretensiosa. Sobre esta base, propõe-se uma maneira de abordar o tema do aperfeiçoamento da gestão das organizações do terceiro setor, baseada em expectativas mais realistas dos papéis que este setor pode assumir, para que a sua promessa possa se tornar uma realidade.

Abstract

In the nineties, the third sector appears as the bearer of a new and imposing promise in Brazil: the renewal of the public space, the recovery of solidarity, of citizenship, and, if possible, the defeat of poverty. A promise to be accomplished through acts such as volunteerism and philanthropy, combined with a modern managerial apparel, in substitution or complementary to the action of the State. Third sector organizations - foundations, non-governmental organizations, nonprofit social service providers, and community associations, among others - are impelled to occupy this public space, to act as catalyst of the demands of society, and to collaborate with the State in search of solutions. The third sector is also encouraged to mirror itself in the Market sector organizations, to professionalize and to adopt business techniques and values. It is commonplace today to assert that the improvement of managerial skills and abilities is the main challenge that the third sector faces in order to achieve its role in society.

In Brazil, the third sector experiences growing interest in the academic community, particularly in Management schools and departments, reflecting the public attention that it has been receiving in the last years. As a formative area of knowledge, countless doubts still linger concerning the validity and the usefulness of the tri-sectoral paradigm that classifies the organizations in sectors, where the so-called third is formed by the group of private, not-for-profit organizations, whose action aims at the accomplishment of public objectives. The profile and the history of the organizations that compose this sector in Brazil offer an image that resists their reduction to this model, exposing important overlapping gray zones between the sectors.

This dissertation aspires to contribute to the apprehension and understanding of this field, positioning the third sector in the governmental, business, international and civil society discourse, as an organizational reality, and as a conceptual framework; one that, even in United States, where it was originally proposed, is barely twenty years old. The promise of the third sector, it is argued, is a complex phenomenon that has its origin as much in the other sectors - State and Market - as in the third sector itself, thus it is in these that one should also search for its meaning.

In the process of examining the theory that it is used to attribute value and to define a role for this sector in contemporary society, it can be noted that the promise of the third sector is rooted on a moving and fragile base. Unrealistic expectations on its role, it is argued here, are as responsible for the apparent deficiencies of this sector in fulfilling its promise as are lack of training in management skills.

In the effort to draw the field of the third sector, the concept is reduced to an organizational typology. Based on firmer ground, managerial needs of third sector can be better understood, supported by more realistic expectations of the role that the sector should perform for its promise to become possible.

Índice

Agradecimentos	i
Resumo	iii
Abstract	iv
Índice de Figuras	vii
<i>Apresentação - Um Setor Emergente</i>	1
1. O Setor Independente	6
1.1. Introdução	6
1.2. A Promessa do Terceiro Setor	9
Agências internacionais e multilaterais	10
Governo	13
Empresariado	16
1.3. O Desafio do Terceiro Setor	20
1.4. Escopo e Metodologia deste Estudo	24
2. O Setor da Sociedade Civil	29
2.1. Reconhecendo o Terceiro Setor	29
A invenção de um setor	30
Definindo o terceiro setor	36
Herdeiras dos movimentos sociais: as organizações não-governamentais	47
Limitações do conceito de terceiro setor	52
2.2. O Papel do Terceiro Setor	55
Sociedade civil	55
Visão pluralista	57
Visão participacionista	60
Capital social e confiança	61
Corrente elitista	63
Movimentos sociais	65
Market failure/government failure	69
Voluntary failure	71
Privatização/terceirização	73
Parceria público-privado	74
3. Um Setor ou Diversos? O Terceiro Setor no Brasil	87
3.1. Introdução	87
3.2. Os Terceiros Setores Brasileiros	89
Igrejas e instituições religiosas	95
Organizações não-governamentais e movimentos sociais	97
Empreendimentos de serviços no terceiro setor	99
Para-estatais	101
Cidadania empresarial e fundações empresariais	105
3.3. Conclusão	107
4. Um Setor Sem Fins Lucrativos	109

4.1. Introdução	109
4.2. Qual é o Problema do Terceiro Setor?	115
Interesse das organizações <i>versus</i> interesse do setor	117
Interesse das organizações <i>versus</i> interesse público.	118
Interesse do setor <i>versus</i> interesse público	118
4.3. O Espaço da Gestão no Terceiro Setor	119
A perspectiva de Administração Pública	124
Nonprofit Management	126
Políticas públicas e terceiro setor	129
4.4. Prioridades para o Aperfeiçoamento da Gestão do Terceiro Setor Brasileiro	131
<i>Stakeholder accountability</i>	131
Sustentabilidade	132
Qualidade de serviços	133
Capacidade de articulação	134
5. Terceiro Setor: Uma Promessa a Cumprir	136
Uma nota sobre as limitações deste estudo	141
6. Bibliografia	143

Índice de Figuras

<i>Quadro 1.1. Setores do Aparelho do Estado e Tipos Ideais de Propriedade</i>	15
<i>Quadro 2.1. Combinações Possíveis entre Público e Privado</i>	45
<i>Quadro 2.2. Características Ideais dos Três Setores</i>	46
<i>Quadro 2.3. Resumo do International Classification of Nonprofit Organizations</i>	47
<i>Quadro 2.4. Variações e Desvios Sobre o Acróstico ONG</i>	52
<i>Quadro 2.5. Tipologia de Transformação em Objetivos e Repertório de Ação de Movimentos Sociais</i>	68
<i>Quadro 2.6. Dimensões da Parceria</i>	76
<i>Quadro 3.1. Número de Organizações Privadas Sem Fins Lucrativos, por Categoria Legal e Propósito</i>	92
<i>Quadro 3.2. Emprego no Terceiro Setor em Relação ao Emprego Total, por País, em 1995</i>	93
<i>Quadro 3.3. Emprego no Terceiro Setor, por Países, Regiões e Área de Atividade</i>	94
<i>Quadro 3.4. Participação das Organizações de Inspiração Religiosa no Terceiro Setor Brasileiro</i>	96
<i>Quadro 4.1. Principais Problemas Identificados pelas Organizações da Sociedade Civil na Amazônia Brasileira</i>	111

Apresentação - Um Setor Emergente

O campo de estudos do terceiro setor é uma das áreas mais novas e verdadeiramente multidisciplinares das Ciências Sociais, unindo pesquisadores de disciplinas como Economia, Sociologia, Ciência Política e áreas acadêmicas aplicadas como Serviço Social, Saúde Pública e Administração. O estudo do terceiro setor é uma área de conhecimento nova tanto no Brasil quanto no resto do mundo. No Brasil, as escolas de Administração começaram a debruçar-se recentemente sobre o tema. Aqui, o terceiro setor não é um tema extensivamente pesquisado, existindo ainda poucos estudos empíricos abrangentes, e um número insignificante, até recentemente, com enfoque organizacional. Nos Estados Unidos, com a tradição de um *nonprofit sector* firmemente enraizada, os primeiros estudos remontam apenas à década de sessenta, e pouco foi escrito sobre o tema antes do início da década de oitenta, sendo que a maior parte da produção existente provém dos anos noventa, um piscar de olhos em termos de história da ciência. Mesmo assim, o terceiro setor já mereceu a atenção de estudiosos do *mainstream* da Administração, como Philip Kotler e mesmo de Peter Drucker, um dos reconhecidos "pais" da Administração moderna. Michael O'Neill relata que, em 1977, Columbia University estabeleceu o primeiro instituto e programa acadêmico em *nonprofit management*, seguido por outras ao longo dos anos oitenta e noventa, chegando, em 1997, a 49 programas nos Estados Unidos, um no Canadá, um na Inglaterra e um na Austrália e 433 disciplinas oferecidas em mais de 100 universidades¹.

Neste campo em formação, a terminologia empregada também é recente, como a própria expressão *terceiro setor*, ou é revestida de significado novo, como no uso do termo *sociedade civil*. Não é incomum a rápida alteração da linguagem utilizada, e a associação de termos e expressões a determinadas disciplinas ou escolas. Pelo menos uma dúzia de termos diferentes com significados comparáveis são associados ao objeto de estudo deste campo, sendo os mais

¹ Michael O'Neill, "Nonprofit Management Education: History, Current Issues and the Future", in Michael O'Neill & Kathleen Fletcher (eds.), *Nonprofit Management Education: U.S. and World Perspectives*. Westport: Praeger, 1998.

utilizados *organização sem fins lucrativos, não-governamental, da sociedade civil ou do terceiro setor*. Como é próprio de áreas novas de conhecimento, na ausência de paradigmas ou modelos explicativos dominantes, as disciplinas e escolas competem por espaço e influência, modificando rapidamente o horizonte do campo. Como bem afirma Catalina Smulovitz, escrevendo sobre a América Latina, o campo de estudos do terceiro setor assemelha-se a "*um corpo de pesquisa à procura de uma teoria*"².

Terceiro setor, entre todas as expressões em uso, é o termo que vem encontrando maior aceitação para designar o conjunto de iniciativas provenientes da sociedade, voltadas, segundo aponta Rubem César Fernandes³, à produção de bens públicos, como, por exemplo, a conscientização para os direitos da cidadania, a prevenção de doenças transmissíveis ou a organização de ligas esportivas. Apesar de tender a prevalecer, no Brasil a expressão divide o palco com uma dezena de outros: não-governamental, sociedade civil, sem fins lucrativos, filantrópicas, sociais, solidárias, independentes, caridosas, de base, associativas etc.

Neste momento, toma-se consciência no Brasil da existência de um vasto setor apenas parcialmente conhecido, que há anos vem adquirindo maturidade e experiência, atuando na execução de projetos e programas de interesse social, voltados para múltiplas realidades locais, mobilizando a participação popular, articulando-se com empresas privadas, comunidades locais, organismos internacionais e, em escala maior do que imaginado, com o próprio Estado. Seguindo a tendência mundial - estimulada, em parte, pelos próprios organismos internacionais e multilaterais - a participação da sociedade civil organizada vem sendo adotada como diretriz de atuação da maioria dos programas do governo no Brasil, nos níveis federal, estadual e municipal, particularmente em iniciativas na área social. O novo discurso da administração pública é o de *resultados* e de *participação*: eficiência e eficácia nos programas e projetos sociais, envol-

² Catalina Smulovitz, "Third Sector Research: A Call from the South", in *ISTR Report*, Baltimore: ISTR, 1997.

³ Rubem César Fernandes, *Privado Porém Público: O Terceiro setor na América Latina*, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

vimento e controle compartilhado entre o Estado e os setores da sociedade diretamente interessados nas iniciativas tomadas.

O terceiro setor não significa apenas a prestação de serviços sociais através de entidades privadas, mas também a articulação da sociedade para reclamar direitos ao Estado, para vigiar a atuação de entidades públicas e privadas, para organizar a participação de grupos sociais marginalizados. Novas formas de organização e participação social estão operando mudanças no conceito de democracia e promovendo um rearranjo sem precedentes nas tarefas e atribuições de cada setor.

A emergência do terceiro setor representa, em tese, uma mudança de orientação profunda e inédita no Brasil no que diz respeito ao papel do Estado e do Mercado e, em particular, à forma de participação do cidadão na esfera pública. Isto tem levado à aceitação crescente da ampliação do conceito de público como não exclusivamente sinônimo de estatal: "público não-estatal".

O direito de ser respeitado, ouvido e atendido pelo Estado, o direito de envolver-se na tomada de decisões políticas é uma reivindicação antiga dos movimentos sociais organizados e das organizações não-governamentais. Agora, a discussão se amplia e se generaliza: dos fóruns internacionais aos menores municípios do país, este é um tema discutido, estimulado e cada vez mais aceito. A *parceria público-privado* está no centro do debate.

Ao se propor o reconhecimento do direito das organizações da sociedade civil de participarem ativamente da esfera pública, não apenas indiretamente, como grupos de pressão, externos ao Estado, ou através dos canais tradicionais de representação política - como os partidos políticos - avança-se em um território ainda pouco explorado, que coloca desafios para o pesquisador, para o militante, ou para o entusiasta do terceiro setor. As questões são de ordem eminentemente *política*: *quem* participa? *como* participa?⁴ A questão central é *sob qual base de legitimidade* se dá a participação de agentes privados nesta ampliada esfera pública? As teorias

⁴ P. J. Simmons, "Learning to Live With NGOs", *Foreign Policy*, 112, 1998.

explicativas dos motivos que levam ao surgimento e desenvolvimento de um terceiro setor são diversas e freqüentemente contraditórias. O que *é* o terceiro setor, o que *deve ser* e o que *deve fazer* são questões em debate aberto e, como será visto adiante, as posições neste debate são diversas e, por vezes, inconciliáveis.

Como os gestores governamentais e os dirigentes de ONGs têm descoberto, as questões também são de ordem *técnica e gerencial*: definir estratégias, atribuir responsabilidades, obter e alocar as competências organizacionais e pessoais necessárias; ou ainda, implementar processos e mecanismos de acompanhamento e controle para alcançar aquilo que é denominado, ainda ingenuamente, "parceria".

O estudo do terceiro setor, ou das organizações sem fins lucrativos, é, atualmente, um dos temas que mais desperta interesse nas escolas e faculdades de Administração no Brasil. Este surpreendente e inesperado interesse é reflexo de um conjunto de tendências complexas e interrelacionadas, como a adoção do discurso da *cidadania empresarial* e da *responsabilidade social* por parte das empresas privadas; dos programas de reforma do Estado que ocorrem no âmbito do governo federal e em estados e municípios, baseados nos pilares de *descentralização* política e administrativa, *privatização* de espaços anteriormente reservados à esfera estatal; e, o movimento de progressiva *democratização* da sociedade brasileira, que, aos poucos, deixa para trás a herança do período autoritário. O termo terceiro setor, no uso corrente, é usado para se referir à ação social das empresas, ao trabalho voluntário de cidadãos, às organizações do poder público privatizadas na forma de fundações e "organizações sociais". Mais do que um conceito rigoroso ou um modelo solidamente fundamentado em teoria - organizacional, política ou sociológica - terceiro setor, no Brasil, é uma idéia-força, um espaço mobilizador de reflexão, de recursos e, sobretudo, de ação.

Neste momento, o Estado, as empresas privadas, a mídia e a própria sociedade passam a olhar com seriedade o conjunto de organizações que compõem o terceiro setor, e a universidade é demandada para produzir conhecimento que permita compreender este fenômeno e apoiar o seu desenvolvimento. As escolas e faculdades de Administração voltam seu foco para

este setor e são desafiadas a adaptar o seu arcabouço de técnicas e desenvolver conhecimento aplicado específico a ele.

Questionar o que constitui o terceiro setor deve anteceder a mera transposição do conhecimento acumulado em gestão de empresas privadas e públicas às organizações sem fins lucrativos. Apenas conhecendo a sua real configuração e identificando necessidades específicas poderão as escolas de gestão apoiar o desenvolvimento da sociedade civil organizada.

Há consenso de que a formação de administradores profissionais para o terceiro setor deve ser modelada pelo perfil e demandas específicas destas organizações, e não meramente pela transposição de modelos e técnicas desenvolvidos no meio empresarial ou na administração pública. Questiona-se, nesta dissertação, o quanto a capacitação tradicional em gestão é capaz de oferecer a resposta ao *gap* entre as expectativas em relação ao setor e a realidade de fragilidade observada no Brasil.

Mais ainda, questiona-se se falta de capacitação é o problema central do terceiro setor. ✓

Procura-se demonstrar que a lacuna entre expectativas e realidade de um terceiro setor frágil e introvertido é produto de uma transformação sem precedentes destas expectativas que se colocam sobre o terceiro setor - por parte de governos, entidades internacionais e cidadãos, mais do que de uma falha ou carência intrínseca das organizações que o compõem. A fragilidade das organizações da sociedade civil não deve ser naturalizada como uma deficiência ou incapacidade destas organizações. A chave para entender a discrepância, e assim, para a modelagem de ações corretivas adequadas, está tanto na compreensão das expectativas quanto das características organizacionais do terceiro setor.

A *promessa do terceiro setor* é, argumenta-se nesta dissertação, um desejo formado a partir da visão de diversos atores externos ao próprio terceiro setor, fundamentada em argumentos frágeis. Uma mais adequada compreensão da contribuição da Administração para o terceiro setor parte da análise destes argumentos, para, sobre eles, modelar a formação de gestores do terceiro setor.

1. O Setor Independente

1.1. Introdução

Desde 1992, o termo "ONG" - *organização não-governamental* - passou a freqüentar diariamente os principais meios de comunicação no Brasil. Esta expressão foi incorporada ao vocabulário corrente por ocasião da conferência Rio-92⁵, ao lado de conceitos como "desenvolvimento sustentável", "biodiversidade" e outros termos e expressões, todos de alguma forma relacionados a movimentos pela preservação do meio ambiente, à defesa de direitos e à preocupação em organizar a participação social em torno da temática do desenvolvimento⁶. Desde então, o Brasil tem se mobilizado em campanhas em favor de temas como a erradicação da fome e miséria, contra a corrupção ou pela redução da violência urbana, lideradas por organizações não-governamentais em nome dos *direitos de cidadania*.

Contemporaneamente, tem aumentado o número de iniciativas de caráter privado que promovem ações e prestam serviços considerados, até recentemente, atribuição exclusiva do Estado. Personalidades de destaque - empresários, artistas e outros formadores de opinião convocam a sociedade a assumir o controle de seu destino, sem confiar esta responsabilidade a governos que, alegam, não têm realizado ou *não devem* realizar este papel. Inúmeros exemplos de realizações de caráter social protagonizadas por agentes privados - indivíduos abnegados, estudantes idealistas, empresários prósperos e visionários, ou empresas "socialmente responsáveis", têm sido amplamente divulgados, debatidos e premiados por todo o país⁷, como exemplos para a transformação social e modernização do país. *Filantropia* e *caridade* são nomes

⁵ UNCED - *United Nations Conference on Environment and Development*, Rio de Janeiro, 1992.

⁶ Apenas a partir de 1992 populariza-se o uso do termo ONG no Brasil, embora referências a ele existam há mais anos. A primeira referência acadêmica que se encontra é de Leilah Landim em trabalho realizado pelo ISER: *Sem Fins Lucrativos - As Organizações Não-Governamentais no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER. 1988.

⁷ Veja-se, como exemplos, o Prêmio ECO, da Câmara de Comércio Brasil-Estados Unidos, que premia empresas "cidadãs", o prêmio FENEAD, da Federação Nacional de Estudantes de Administração, para a implementação de projetos sociais por alunos de graduação em faculdades de Administração, o prêmio "Bem Eficiente", que certifica a qualidade da gestão de entidades sociais, entre outros.

resgatados do ostracismo. *Responsabilidade social e cidadania* são palavras de ordem no ambiente empresarial atual.

Neste mesmo contexto, o Estado, através dos governos federal, estaduais e crescentemente, no âmbito municipal, tem conclamado a sociedade civil a “participar” do espaço público. Este chamado à participação é manifestado através de diversas ações do poder público, como a formação de conselhos e instâncias decisórias de políticas públicas que incluem a participação formal de representantes da sociedade, a revisão ou instituição de leis que visam estimular a atuação de entidades sem fins lucrativos, a participação de indivíduos em organizações associativas, a promoção do voluntariado e mesmo através de programas de reforma do Estado que propõem a descentralização política e administrativa e a criação de entidades “públicas não-estatais”⁸.

Com a intensificação destes debates interrelacionados, retoma espaço, no uso corrente, uma expressão clássica: “sociedade civil”, e surgem termos novos, como “terceiro setor”, referindo-se, geralmente, às organizações sem fins lucrativos que canalizam demandas e realizam ações em favor de causas de interesse social. A preservação ambiental, a defesa de direitos humanos, a proteção de minorias, a prestação de serviços de assistência social são algumas das missões para as quais estas organizações da sociedade civil se mobilizam; assumindo ações que por vezes se assemelham, mas normalmente diferem das formas tradicionais de organização participativa, como os partidos políticos, os sindicatos e as entidades de classe.

Observam-se fenômenos semelhantes em diversos cantos do mundo, como consequência de processos globais, como a consolidação do modelo de democracia liberal, a crise do *welfare state* e a opção contemporânea por um modelo de Estado menor, descentralizado e atuando em “parceria” com a sociedade civil.

⁸ Como exemplos de leis e ações do Governo Federal que alteram significativamente a relação entre o Estado e a sociedade, estimulando, ao menos formalmente, a participação, pode-se citar o *Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)*, a *Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)*, a lei que regulamenta e protege o *trabalho voluntário* (Lei 9.608/98), a Lei que institui a *Organização da Sociedade Civil de Interesse Público* (Lei 9.790/99), o apoio oficial à formação de centros de promoção do voluntariado (através do *Programa Voluntários* do Conselho do Comunidade Solidária) e o projeto que institui as *Organizações Sociais*, no âmbito do Plano Diretor de Reforma do Estado, entre outros.

Mundialmente, o terceiro setor - ou a sociedade civil organizada através de entidades sem fins lucrativos - vem sendo impulsionado para ampliar sua atuação no espaço público, como *substituto* do Estado, como canal de interlocução das demandas da sociedade, ou, principalmente, como "*parceiro*" deste. Particularmente na área social, o terceiro setor é conclamado a tornar-se um colaborador privilegiado do Estado na execução de programas públicos. A parceria Estado-terceiro setor é justificada tanto por critérios técnicos e de gestão, como uma alternativa à morosidade e ineficiência da burocracia do Estado, quanto, também, por argumentos que identificam nesta relação um caminho de fortalecimento da democracia, através da ampliação das instâncias de participação do cidadão na esfera pública e no controle social do Estado.

Neste quadro, desempenha uma importante função o sistema de *cooperação internacional*, cujo papel é relevante na definição e implementação das políticas públicas nos países em desenvolvimento, inclusive o Brasil. Esta vem adquirindo uma nova conformação, com a ampliação do interesse de entidades internacionais⁹ em atuar diretamente com a sociedade civil organizada, na execução de ações de caráter social em nível local e comunitário. Hoje, a presença de organizações da sociedade civil é considerada condição essencial em projetos financiados por agências multilaterais de desenvolvimento.

Este contexto de ampliação do número e do papel das organizações da sociedade civil em todo o mundo tem atraído a atenção de estudiosos e leva-os a fazer afirmações ambiciosas, como esta frase de Lester Salamon: "*encontramo-nos em meio a uma revolução associativa global, que pode provar tornar-se tão significativa no fim do século vinte quanto a emergência da estado-nação no século dezenove*"¹⁰.

⁹ Na categoria de entidades internacionais podem ser diferenciadas as organizações *governamentais* (como as americanas *USAID* e a *Fundação Inter-Americana*); *semi-públicas* (como a holandesa *NOVIB*); *não-governamentais* (como a *Fundação W. K. Kellogg*); e *multilaterais* (as organizações do sistema das Nações Unidas são o principal exemplo).

¹⁰ Lester Salamon, "The Rise of the Nonprofit Sector" *Foreign Affairs*. Vol. 73, N.º 4. 1994.

1.2. A Promessa do Terceiro Setor

Na década de noventa, o terceiro setor surge como portador de uma nova e grande promessa: a renovação do espaço público, o resgate da solidariedade e da cidadania, a humanização do capitalismo e, se possível, a superação da pobreza. Uma promessa realizada através de atos simples e fórmulas antigas, como o voluntariado e filantropia, revestidas de uma roupagem mais empresarial. Promete-nos, implicitamente, um mundo onde são deixados para trás os antagonismos e conflitos entre classes e, se quisermos acreditar, promete-nos muito mais.

As organizações que compõem o terceiro setor evidentemente não são novas. Têm-se no Brasil, como exemplos tradicionais deste setor, as Santas Casas de Misericórdia e as obras sociais, e, como representantes mais recentes, as organizações não-governamentais resultantes dos novos movimentos sociais que emergem a partir dos anos setenta. Nova é a forma de olhá-las como componentes de um "setor" que pleiteia igualdade em relação ao Estado e ao Mercado. Um fato interessante e normalmente despercebido é que, no Brasil, o terceiro setor busca seu lugar ao sol ao mesmo tempo em que é proposta a parceria intersetorial que obscurece os limites entre os três setores. O terceiro setor nasce, aqui, sob o signo da parceria, enquanto nos Estados Unidos foi a tentativa de demarcar a diferença e proclamar independência dos outros setores que deu o tom do nascimento do terceiro setor.

Vários atores contribuíram para trazer à tona este terceiro setor e formar um retrato positivo do seu papel, como um setor capaz de fazer frente aos problemas sociais mais prementes do país. Ao mesmo tempo, ajudaram a formar uma imagem que difere tanto da tradição do terceiro setor americano e da realidade de outros países do "Norte" - freqüentemente usados em comparações - quanto das origens das organizações tradicionais que formaram, no Brasil, este terceiro setor. Mais do que as próprias organizações sem fins lucrativos brasileiras, foram as *entidades multilaterais*, com destaque para o Banco Mundial, as *empresas privadas* e o *Governo Federal* que construíram esta promessa.

Não é correto afirmar que as organizações que compõem o terceiro setor não tiveram influência na ~~sua~~ atual formação; isto significaria desqualificar o seu papel na redemocratização

da sociedade brasileira e ignorar seu protagonismo em inúmeras frentes. Um importante componente do terceiro setor brasileiro, as entidades que se identificam como *organizações não-governamentais* foram as primeiras a se organizar coletivamente e a apresentar sua identidade e seus valores comuns à sociedade, baseadas na negação do assistencialismo e promoção da defesa de direitos. Entretanto, a conformação que o terceiro setor adquiriu e as expectativas que foram desenvolvidas sobre este setor quanto ao seu papel na sociedade não foram aquelas que as ONGs advogavam. De fato, foi à revelia e com a oposição das ONGs brasileiras que se construiu o espaço chamado terceiro setor. Uma afirmação de Silvio Caccia Bava, então presidente da ABONG (*Associação Brasileira das Organizações Não-Governamentais*), indica esta posição:

*"Nós não nos reconhecemos como parte do Terceiro Setor. Não achamos que esse modelo teórico contempla quem nós somos e o que fazemos"*¹¹.

Tampouco foi a identidade das tradicionais filantrópicas, ou mesmo as associações comunitárias e de base que deu o tom deste recém-descoberto setor. Mais problemática ainda é a atribuição do fenômeno à "sociedade civil", como se discute no capítulo seguinte. A construção do terceiro setor brasileiro, pode-se afirmar com segurança, deu-se *de fora para dentro*: de fora do país e de fora do setor para dentro dele.

Agências internacionais e multilaterais

Entidades internacionais e multilaterais foram as grandes introdutoras do conceito e as responsáveis pela valorização do terceiro setor em todo o mundo subdesenvolvido. Algumas fundações e instituições norte-americanas e européias, como a *Fundação Ford*, vinham apoiando havia décadas, em particular durante os anos do regime militar, iniciativas cujo objetivo era fortalecer a democracia através da participação popular. Uma forma comum de fazer isto era

¹¹ "Entrevista com Silvio Caccia Bava - Presidente da ABONG - Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais", obtida em 4/12/98 no site <http://www.cogea.pucsp.br/~sircri/utilid/trabalha/polsoc/abong.html>.

através do apoio a projetos de organizações comunitárias e movimentos populares, principalmente junto a populações carentes. Foram as grandes fundações, Igrejas e mesmo entidades governamentais de países capitalistas desenvolvidos que, desde o fim da década de oitenta, passaram a investir maciçamente na (re)construção das sociedades civis dos países do desmoroado bloco soviético.

Nos anos noventa, outra fundação americana privada, a *Fundação W. K. Kellogg*, veio a assumir uma posição que pode ser caracterizada como um *mecenato* do terceiro setor: em praticamente toda a América Latina e outras partes do mundo em desenvolvimento, projetos pioneiros voltados para o “fortalecimento da sociedade civil”, para o estudo do terceiro setor e para temas como o desenvolvimento da filantropia e voluntariado contaram com o apoio financeiro maciço desta instituição¹².

Foram, entretanto, as entidades internacionais governamentais e multilaterais as maiores responsáveis pela formação e consolidação, no Brasil e América Latina, dos conceitos associados às entidades agrupadas como terceiro setor.

Pesquisas internacionais realizadas no Brasil, financiadas por fundações e agências governamentais, foram responsáveis pela própria introdução do conceito de “terceiro setor” no Brasil¹³, termo ainda desconhecido do público em geral e que causou - e ainda causa - muito estranhamento na comunidade científica e em meios profissionais.

O *Banco Mundial* é, sem dúvida, a instituição internacional que mais contribuiu para a consolidação e disseminação deste campo no mundo em desenvolvimento. A colaboração operacional com ONGs (para o Banco Mundial, terceiro setor é sinônimo de *non-governmental*

¹² A Fundação W.K. Kellogg, instituída pelo fundador da empresa do setor de alimentos que carrega o seu sobrenome, é a terceira maior fundação dos EUA, com um patrimônio avaliado em acima de US\$ 5 bilhões. Por seu foco de atuação em *América Latina* e *philanthropy and volunteerism*, bem como devido à alta rentabilidade obtida pelo seu *endowment* (dotação patrimonial), a Fundação tem tido uma presença marcante no continente e no Brasil, financiando e assessorando centros de estudo, projetos de pesquisa, bolsas de estudo, cursos de capacitação e programas sociais de entidades não-governamentais.

¹³ O termo “terceiro setor” foi, quase certamente, utilizado pela primeira vez no país em 1993 por Leilah Landim, pesquisadora do ISER, no âmbito do *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, pesquisa internacional realizada em 28 países. Este projeto conta com um *pool* de financiadores de 48 instituições das quais, note-se, nenhuma é de origem brasileira.

organization sector) nas atividades do Banco tornou-se mais comum a partir da década de setenta e, deste momento em diante, experimentou rápida expansão. Entre 73 e 88, apenas 6% dos projetos envolviam colaboração de ONGs. Em 93, um terço e, em 94, a cifra alcançou os 50%¹⁴. Desde 1983, existe um Comitê ONG-Banco Mundial. Para o Banco, o interesse em trabalhar com ONGs decorre da sua constatação de que estas organizações podem contribuir para a qualidade, sustentabilidade e efetividade dos projetos que financia. O Banco Mundial acredita que o trabalho em parceria com ONGs permite incorporar em seus projetos as vantagens características destas organizações: a *inovação*, devido à escala pequena dos projetos, a incorporação da multiplicidade de *alternativas* e *opiniões* diversas; a *participação* de populações locais e a *consulta* à população beneficiária; a melhor *compreensão* dos objetivos dos projetos pela sociedade; o *alcance ampliado* da ação, atingindo a quem mais precisa e finalmente; a *sustentabilidade*, ou continuidade de projetos após a retirada do Banco¹⁵.

O Banco Mundial não limitou a sua relação com ONGs à sua incorporação em projetos pontuais: embora sejam os países-membros do Banco os responsáveis pela definição das políticas que esta instituição adota, o Banco não se intimida em pressionar um governo a reconhecer e desenvolver relações de colaboração com as ONGs de seu país¹⁶. Ele impõe a incorporação de ONGs nos projetos públicos que financia e, o que é talvez mais importante, "recomenda fortemente" aos países-membros a adoção de leis para estimular o terceiro setor. Não surpreende, portanto, que no final dos anos noventa tantos países - inclusive o Brasil - estejam revidendo ou criando leis que tratam das organizações do terceiro setor¹⁷. Para o Banco, o *NGO sector* deve ser "*forte, vigoroso e independente*", tanto por razões políticas quanto econômicas: pelo princípio de *liberdade de associação* e os valores de *pluralismo* e *tolerância*, pelo estímulo à *estabilidade social* e ao *Estado de direito*, pela *eficiência* característica do setor ou, ao menos,

¹⁴ Carmen Malena. *Working with NGOs: A Practical Guide to Operational Collaboration Between the World Bank and Non-governmental Organizations*. Washington, D.C. Operations Policy Department, World Bank, 1995.

¹⁵ Carmen Malena, *op. cit.*

¹⁶ BANCO MUNDIAL. *The World Bank's Partnership with Nongovernmental Organizations*. Washington, D.C.: Poverty and Social Policy Department, 1996.

¹⁷ Virtualmente todos os países do antigo bloco soviético criaram, no início da década, leis que instituem e regulam a atuação de organizações privadas sem fins lucrativos. Este impulso inicial foi transferido para os países em desenvolvimento e para países asiáticos.

contra a *ineficiência* do setor público e como apoio ao desenvolvimento de *economias de mercado*¹⁸.

Outras organizações multilaterais e agências de governos estrangeiros adotaram a agenda do terceiro setor. A *Fundação Inter-Americana*, agência independente de ajuda externa do governo dos Estados Unidos, foi criada para promover “*projetos eqüitativos e participativos de auto-ajuda e desenvolvimento*”, para promover o “desenvolvimento de base”¹⁹. O *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD* - incorpora em sua avaliação do nível de *desenvolvimento humano* nos países a realidade das organizações da sociedade civil²⁰ e apóia iniciativas que reconhecem e visam fortalecer o terceiro setor.

Governo

No âmbito do governo federal, a nova relação com as organizações da sociedade civil tem como principais eixos dois programas que, embora independentes e mal articulados entre si têm diversos pontos comuns. Por um lado, um dos instrumentos de política social do governo, o *Programa Comunidade Solidária*, e, por outro lado, o programa de reforma administrativa, que propõe um mecanismo de “publicização” e criação de organizações sociais²¹.

De acordo com documentos do governo federal, uma das quatro áreas principais da política social do governo de Fernando Henrique Cardoso é a *parceria com a sociedade civil*²². O

¹⁸ INTERNATIONAL CENTER FOR NONPROFIT LAW. *Handbook on Good Practices for Laws Relating to Non-Governmental Organizations*. Washington, D.C.: World Bank, 1997.

¹⁹ Patrick Breslin, *Development and Dignity: Grassroots Development and the Inter-American Foundation*, Rosslyn: IAF, 1987.

²⁰ PNUD/IPEA, *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil*, Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: PNUD, 1996.

²¹ É, evidentemente, uma simplificação afirmar que há apenas dois pontos de interface do governo federal com as organizações da sociedade civil: o terceiro setor interage com o governo em praticamente todas as suas áreas de atuação. Estes dois “eixos”, no entanto, representam importantes fontes de mudança da relação entre estes setores. Um possível “terceiro eixo” é o da política fiscal. Sua relação com o terceiro setor foi colocada em evidência no final de 1998, com as alterações nos benefícios fiscais concedidos às entidades filantrópicas.

²² As outras áreas são: *articulação entre planos econômicos e projetos sociais; busca da eficiência/racionalização das políticas sociais; e ações focadas de combate à fome e bolsões de pobreza.*

principal mecanismo de “parceria” é o *Conselho da Comunidade Solidária*, composto por vinte e um membros da sociedade civil e dez ministros de Estado. Suas funções são opinar sobre ações governamentais na área social, propor novas estratégias, incentivar iniciativas não-governamentais e promover meios para o fortalecimento do terceiro setor. Suas principais estratégias de atuação têm sido a realização de ajustes na legislação que causa impacto no terceiro setor, o estímulo à criação de redes de informação de organizações da sociedade civil, e a promoção do voluntariado. O objetivo principal de atuação do Conselho, de acordo com o governo, é “tornar mais claras, produtivas e eficientes, as relações entre o Estado e o terceiro setor”²³. Os recursos para a implementação de algumas linhas de atuação do Conselho da Comunidade Solidária e em particular para as iniciativas destinadas ao fortalecimento do terceiro setor provêm em grande parte da iniciativa privada e de organizações multilaterais, como o *Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)* e a *UNESCO*.

No tocante à reforma administrativa, o *Plano Diretor de Reforma do Estado*, de responsabilidade do *Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE)*, sob o comando de Luiz Carlos Bresser Pereira, parte da constatação do esgotamento do modelo de Estado até então adotado no Brasil e propõe um novo modelo, que reserva um papel de destaque às organizações privadas sem fins lucrativos. Para o MARE, a crise brasileira é uma *crise do Estado*, da estratégia estatizante e do modelo de “administração pública burocrática”. Como resposta a este esgotamento, propõe o conceito de “administração pública gerencial”, caracterizada pela *eficiência e qualidade*, descentralizada e com *foco no cidadão*²⁴. Este modelo distingue quatro setores do Estado e a cada um atribui um tipo ideal de propriedade, segundo o quadro abaixo:

²³ BRASIL. *Por Um Brasil Mais Justo: Ação Social do Governo*. Brasília: Presidência da República, 1996.

²⁴ BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, 1995.

Quadro 1.1. Setores do Aparelho do Estado e Tipos Ideais de Propriedade

Setor	Tipo de Propriedade
<ul style="list-style-type: none">• <i>Núcleo Estratégico</i> - A essência do governo, composta pelos poderes executivo, legislativo e judiciário	<i>Estatal</i>
<ul style="list-style-type: none">• <i>Atividades Exclusivas</i> - Caracterizam a ação do Estado e representam funções que só o governo pode desempenhar, como o policiamento e o recolhimento de impostos.	<i>Estatal</i>
<ul style="list-style-type: none">• <i>Serviços Não-Exclusivos</i> - Atividades de caráter público que também podem ser desempenhadas por instituições privadas, como a operação de instituições de ensino superior, hospitais e museus.	<i>Pública Não-Estatal</i>
<ul style="list-style-type: none">• <i>Produção de Bens e Serviços para o Mercado</i> - atividades onde o Estado desempenhou um papel que não é mais necessário.	<i>Privada</i>

Fonte: Plano Diretor da Reforma do Estado²⁵

A forma de propriedade “pública não-estatal” é representada por organizações sem fins lucrativos, “que não pertencem a ninguém e estão orientadas para o atendimento do interesse público”. Pelo Plano Diretor, as atividades e serviços não-exclusivos deveriam ser transferidas para a forma de propriedade pública não-estatal, através do mecanismo denominado, sugestivamente, “publicização”. Esta transferência consiste na efetiva transformação de instituições públicas em organizações privadas sem fins lucrativos e a celebração de um contrato de gestão específico com o Poder Executivo para que estas novas instituições privadas de caráter público, denominadas *organizações sociais*, tenham acesso a recursos orçamentários do governo federal²⁶. Embora constituídas como entidades privadas²⁷ sem fins lucrativos, as organizações sociais permanecem sob o controle estreito do Estado, seja pela participação majoritária de membros do governo nos conselhos de direção destas entidades, seja pelos requisitos de monitoramento impostos nos contratos de gestão.

²⁵ BRASIL. *Op. cit.*, 1995.

²⁶ BRASIL. *Organizações Sociais*. Série *Cadernos Mare da Reforma do Estado*, Nº 2. Brasília: MARE, 1998.

²⁷ As organizações sociais deverão ser constituídas como entidades sem fins lucrativos de *direito privado*, principalmente sob a forma de fundações, mas o MARE considera-as entidades *públicas*, por não terem donos, não distribuírem lucros e por terem, freqüentemente, objetivos de interesse coletivo ou público. Disto decorre o termo eufemístico *publicização*.

O pressuposto do programa de publicização é que serviços públicos não-exclusivos podem ser realizados mais eficientemente se, mantido o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não-estatal. As vantagens atribuídas às organizações sociais são as mesmas características dadas alhures às organizações sem fins lucrativos em geral: a sua operação com maior autonomia, a possibilidade de controle social direto da sociedade²⁸, a eficiência de gestão e a qualidade dos serviços que estas oferecem.

Empresariado

Finalmente, o setor empresarial foi um dos grandes responsáveis por erguer a bandeira e trazer a público a promessa do terceiro setor. *Cidadania empresarial* é um termo que tem sido utilizado para descrever o papel de responsabilidade social e ambiental das empresas. Não se trata exclusivamente de filantropia, no sentido de caridade desinteressada, mas de *enlightened self-interest*²⁹ ou investimento estratégico³⁰: um comportamento de aparência altruísta, como a doação a uma organização sem fins lucrativos, que atende também a interesses (mesmo que indiretos) da empresa, como a contribuição à formação de uma imagem institucional positiva ou o fortalecimento de mercados consumidores futuros. Na defesa de seu próprio interesse de longo prazo, empresas adotam a prática de apoiar atividades como projetos de proteção ambiental, promoção social no campo da educação e saúde, dentre outros. O envolvimento de empresas se realiza tipicamente através de doações de recursos, da operação direta de progra-

²⁸ Para Maria Inês Barreto, o controle social advém do ingresso das organizações sociais no universo do terceiro setor, cujas entidades "estão comprometidas em contribuir para o avanço do processo de democratização do país enquanto instâncias de modernização, de criação de cidadania, autonomia e pluralismo", in: "O Modelo das Organizações Sociais e o Terceiro Setor", paper apresentado no *I Congresso Interamericano do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública*, Rio de Janeiro, 1996, p. 10.

²⁹ John A. Yankey, "Corporate Support of Nonprofit Organizations: Partnerships Across Sectors". In Dwight F Burlingame & Dennis R. Young (eds.), *Corporate Philanthropy at the Crossroads*, Indianapolis: Indiana University Press, 1996.

³⁰ Craig Smith, "The New Corporate Philanthropy". In *Harvard Business Review*, Cambridge: Harvard Business School, maio/junho, 1994.

mas, ou através de relações genericamente denominadas “parcerias” com organizações da sociedade civil.

O argumento de “fazer o bem”, ou admitir apenas os benefícios de longo prazo de contribuir para a construção de uma sociedade com menos violência, com consumidores mais prósperos ou trabalhadores mais qualificados, não explica satisfatoriamente o comportamento empresarial de investir em projetos sociais, apoiar instituições sem fins lucrativos ou criar fundações ou instituições filantrópicas. Em um meio onde supostamente prevalece a racionalidade econômica e onde interesse principal é a maximização de lucros, o apoio a fundo perdido a iniciativas sociais parece ser um comportamento irracional, do ponto de vista da empresa, pois os problemas sociais são inúmeras vezes maiores do que o impacto provocado pela ação de qualquer empresa individual, e o benefício do investimento social de uma empresa é *público*: isto é, torna-se disponível para todos, inclusive outras empresas, tenham desembolsado por ele ou não. Assim, não haveria incentivo para realizar este investimento, já que mais racional seria esperar que outra empresa o fizesse.

Não se trata de desqualificar as motivações empresarias ou apontar a existência de uma “agenda secreta” para o interesse deste setor nas organizações sem fins lucrativos, mas é necessário indicar a existência de uma lacuna entre o discurso e prática empresarial e os reais benefícios que advém às empresas do investimento social. Esta reflete, também, uma lacuna na pesquisa sobre o tema, que se deve ao fato deste discurso e prática empresariais serem ainda incipientes no Brasil. Entretanto, alguns indícios podem ser apontados a respeito das motivações empresarias para o comportamento de responsabilidade social.

Tendências do ambiente empresarial confluem, levando as empresas a tomarem caminhos de investimento social que não são, à primeira vista, compatíveis com o objetivo racional de maximização do retorno dos seus acionistas. O ambiente contemporâneo, marcado pela globalização, incremento da competitividade e retração do Estado, tem conferido às empresas privadas uma posição de destaque cada vez maior no Brasil e em todo o mundo. Esta posição de força as obriga a assumir novos papéis e, ao mesmo tempo em que parece transformá-las nas potências indisputadas do mundo moderno, acaba por fragilizá-las e expô-las de uma nova

forma. A atuação das empresas e sua *responsabilidade* pelos seus atos é questionada e monitorada pela sociedade. A assunção do discurso de responsabilidade social e ambiental pelo empresariado é uma reação às mudanças na sociedade frente a episódios ocorridos nos anos oitenta e noventa que tiveram conseqüências fortemente negativas para algumas organizações, como a Union Carbide, em decorrência da tragédia de Bhopal, em 1984; a Exxon, em função do derramamento de petróleo no Alasca, em 1989; e a Shell, seguidamente denunciada por apoiar o regime repressor de minorias na Nigéria em troca de favorecimento comercial.

Associar a empresa à imagem de boa cidadã torna-se, crescentemente, um diferencial competitivo em várias áreas, como mostra a extensa cobertura que o tema vem recebendo em publicações de negócios³¹. Como política de recursos humanos, promove a imagem da empresa como “um bom lugar para se trabalhar”, ampliando a capacidade de atração e retenção de profissionais qualificados, cada vez mais sensíveis a motivações não-econômicas. Como política de mercado, fortalece a imagem institucional da empresa e, embora não contribua, necessariamente, para a venda de unidades adicionais de determinado produto, reduz riscos e barreiras ou eleva a predisposição de consumidores a relacionar-se com a empresa. Nota-se, também, uma motivação do setor empresarial a erguer a bandeira da cidadania como instrumento de pressão política contra governos, mostrando-se como exemplo alternativo à atuação social do Estado, seja por acreditar que este não deve fazê-lo, seja criticando-o por sua omissão. A vertente política conservadora no meio empresarial exerce pressão pela diminuição de impostos e pela redução da atuação do Estado. No discurso empresarial, a atuação social de empresas e das organizações privadas sem fins lucrativos é utilizada para promover uma ideologia privatista, que afirma o fracasso do Estado e idealiza as virtudes do setor privado³².

³¹ Ver, por exemplo, as duas matérias de capa da de Cláudia Vassalo na revista *Exame*: “Fazer o Bem Compensa? Por que a Filantropia Empresarial está se Transformando numa Vantagem Competitiva para as Empresas”. Ano 31, Nº 9 São Paulo: Abril, 1998; “Um Caso Exemplar - Nos Bastidores da Empresa Mais Admirada pelo Trabalho Social que Desenvolve: A C&A”. Ano 32, Nº 1, São Paulo: Abril, 1999.

³² É digno de nota que não é esta vertente empresarial conservadora a principal propulsora do discurso da cidadania empresarial no Brasil; pelo contrário, este tem sido promovido por setores empresariais mais progressistas, que não colocam sua plataforma de atuação social como *substituta* do Estado, mas como *complementar* a este. Entretanto, a projeção que a temática da cidadania empresarial e a responsabilidade social de empresas tem tomado no Brasil se vale da anuência e mesmo do apoio que recebe do setor empresarial como um todo, setor este notadamente conservador em seus valores e posturas.

No Brasil, foi pioneira na introdução da temática da cidadania empresarial a *Câmara Americana de Comércio em São Paulo*, que discute o tema em seus comitês desde meados dos anos oitenta. Em seu seio, formou-se a mais importante iniciativa empresarial em torno do tema, que viria a se formalizar como o *Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE)*. Como afirma o seu nome, o GIFE congrega cerca de cinquenta empresas, fundações empresariais e institutos ligados a empresas, voltados para o apoio de iniciativas sociais.

O GIFE foi o principal responsável pela popularização, no Brasil, da expressão terceiro setor. Esta instituição construiu sua imagem pública a partir deste termo, contribuindo para formar uma definição do termo que confunde o setor empresarial e as organizações sem fins lucrativos independentes³³:

"O GIFE é composto por institutos, fundações e empresas que operam no Terceiro Setor, no Brasil, disponibilizando recursos privados para fins públicos"

E ainda:

"O GIFE, representando o segmento advindo da atividade empresarial no Terceiro Setor³⁴, busca expressar a responsabilidade e conseqüente participação da iniciativa privada na reorganização do espaço público (...)"³⁵

Tem-se então que, no Brasil, a exemplo do que vem ocorrendo em diversos cantos do mundo, o setor empresarial, o Estado e as organizações multilaterais contribuíram para a formação e o reconhecimento de um novo espaço institucional, o terceiro setor. Este terceiro setor

³³ Silvio Caccia Bava, da ABONG, confirma esta percepção: "(...) essa idéia de Terceiro Setor vem na esteira da organização das fundações empresariais; no Brasil, é a tentativa do GIFE - Grupo de Instituições (*sic*), Fundações e Empresas (...)". Entrevista com Silvio Caccia Bava - Presidente da ABONG - Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais", obtida em 4/12/98 no site <http://www.cogea.pucsp.br/~sircri/utilid/trabalha/polsoc/abong.html>.

³⁴ Ver-se-á, no capítulo seguinte, que é um erro conceitual afirmar a existência de um "segmento advindo da atividade empresarial no terceiro setor", ou que empresas "operam no terceiro setor". Embora exista uma certa permeabilidade e interação entre os setores, considera-se, internacionalmente, que tanto empresas privadas quanto quaisquer entidades de promoção social controladas por elas, tais como fundações empresariais e institutos, fazem parte do setor Mercado e não do terceiro setor.

³⁵ *GIFE, Brasil*. Folder Institucional do GIFE - Grupo de Institutos, Fundações e Empresas.

desponta sob a promessa brilhante de eficiência, participação cidadã, inovação e qualidade; um setor que se consolida sob o signo da parceria e se mescla com o setor empresarial, como alternativa intermediária entre a atuação do Estado e a privatização. Um setor que nasce de fora para dentro, que é estranhado pelas próprias organizações que o compõem e que surge em uma época de aparente desmobilização dos movimentos sociais.

Há aspectos obscuros e um intenso debate ideológico sobre a relação entre os três setores, que não conta com o necessário suporte de fatos documentados, justificando a necessidade de pesquisa sobre o terceiro setor e sobre as relações intersetoriais. Alguns vêem no setor uma ameaça neo-liberal de precarização de conquistas sociais, através da defesa do Estado mínimo; para outros, representa um importante avanço da sociedade, que pode tornar o Estado mais transparente, aberto e sintonizado com os anseios da população. Esta divergência de posições parte dos próprios setores organizados da sociedade: seus partidos, sindicatos, associações.

Longe de pretender-se desqualificar a “promessa do terceiro setor”, tratando-a como um fenômeno estranho e sem relevância para o próprio setor, propõe-se que esta promessa seja compreendida dentro de um contexto onde os outros dois setores têm importantes papéis em sua formulação. O interesse do Estado, do Mercado e das agências multilaterais no fortalecimento institucional do terceiro setor é uma oportunidade política inédita que está sendo capturada por algumas organizações como um fator que contribui para a sua consolidação e a sua legitimação perante a sociedade.

1.3. O Desafio do Terceiro Setor

Paradoxalmente, para um setor que surge com tão elevadas expectativas a respeito de suas qualidades e seu potencial de atuação, o terceiro setor brasileiro parece mal equipado para assumir este papel. Ouve-se, simultaneamente ao discurso que idealiza o setor, que estas entidades são mal geridas, excessivamente dependentes, amadoras e assistencialistas em sua atua-

ção, e, por vezes, sujeitas a motivações pouco filantrópicas, para não dizer criminosas. Neste momento, configura-se o desafio de gestão do terceiro setor.

Viu-se que “participação” e “eficiência” são a tônica do discurso corrente a respeito do terceiro setor. As organizações sem fins lucrativos seriam capazes de aliar o caráter público e democrático do Estado às vantagens comparativas em termos de eficiência e eficácia do Mercado, constituindo-se em um setor com um papel decisivo em sociedades liberais e democráticas. Caberia ao terceiro setor conter a tendência do Estado à inoperância e minimizar as desigualdades inerentes ao Mercado, provendo *bens públicos* com a *qualidade* e *efetividade* do setor privado.

Entretanto, estas afirmações são normalmente generalizações fundamentadas sobre uma base conceitual pouco sólida e por exemplos ou casos isolados. Este terceiro setor reúne em seu interior um conjunto de interesses, de formas organizacionais e de modelos de atuação tão diversos, que há reservas para a sua aceitação como um setor *de fato*. Há pouca reflexão sistematizada, apesar do crescente interesse pelo tema e raros estudos empíricos sobre a conformação deste setor, no Brasil e no mundo. O grau em que este terceiro setor será capaz de desempenhar estes papéis, constituindo-se como canal de participação e expressão da sociedade civil, como interlocutor legítimo e eficaz da sociedade perante o Estado, como agente promotor da modernização da gestão do público, entre outras atribuições, são questões longe de estarem claras.

Os desafios que se colocam para as organizações do terceiro setor, portanto, não são pequenos.

Alguns dos poucos estudos existentes apontam no terceiro setor brasileiro importantes limitações a sua capacidade de desempenhar satisfatoriamente estes papéis que lhe são propostos. Notadamente, ressalta-se a fragilidade organizacional; a dependência de recursos financeiros governamentais e de agências internacionais, cada vez mais escassos; a falta de recursos humanos adequadamente capacitados e; a existência de obstáculos diversos para um me-

lhor relacionamento com o Estado³⁶. Esta fragilidade pode ser observada na baixa capacidade de continuidade - de *sustentabilidade* - das organizações e das experiências promovidas por estas, na perda de eficiência e eficácia de suas ações e, conseqüentemente, no enfraquecimento de sua capacidade de interlocução, tanto com o Estado quanto com a sociedade civil propriamente dita.

Constata-se que, embora o terceiro setor esteja sendo alçado a uma posição de primeira grandeza, como “manifestação” da sociedade civil e parceiro obrigatório do Estado na concepção e implementação de políticas públicas, a realidade deste setor, quanto ao seu grau de estruturação e capacidade de mobilização, ainda está muito aquém da necessária para que cumpra os papéis para os quais está sendo convocado, seja por características políticas e culturais brasileiras, como a alegada “falta de tradição associativa”, seja por deficiências na gestão destas organizações.

Diversas ações estão em curso para a reversão deste quadro: no plano macro, o Estado elabora leis visando a criação de um ambiente legal mais propício às organizações do terceiro setor que têm finalidade pública; no plano organizacional, começam a surgir iniciativas destinadas a apoiar as entidades do terceiro setor e ao aperfeiçoamento de sua gestão. O terceiro setor torna-se uma área de estudo acadêmico, entrando na universidade, principalmente, através das escolas e faculdades de Administração. O campo de Administração de organizações sem fins lucrativos começa a se desenvolver no país: inicia-se uma tímida produção acadêmica e surgem os primeiros programas de formação em gestão específicos para organizações sem fins lucrativos³⁷. Identificadas insuficiências na gestão das organizações, saná-las tornou-se um dos alvos

³⁶ Estas reflexões podem ser encontradas nas publicações do estudo *Exclusão Social na Amazônia Legal*, que analisa o perfil das entidades não-governamentais que desenvolvem projetos sociais na região: SUDAM/PNUD, *Exclusão Social na Amazônia Legal: Relatório Analítico*. Belém: SUDAM, 1997.

³⁷ Entre as iniciativas dignas de nota estão o surgimento de diversos núcleos e centros acadêmicos dedicados ao tema do terceiro setor em escolas de gestão, como o Centro de Estudos do Terceiro Setor, da EAESP-FGV, o Centro de Estudos em Administração do Terceiro Setor, da FEA-USP e o Núcleo de Estudos em Administração do Terceiro Setor, da PUC-SP. Observa-se a multiplicação de programas de capacitação promovidas não por universidades, mas por entidades independentes, como o GESC, promovido pela USP-MBA-EXES (Associação de ex-alunos dos programas de MBA da USP) e o programa de capacitação em gestão de Entidades Sociais promovido pela Federação de Obras Sociais (FOS).

prioritários para o fortalecimento do terceiro setor. A profissionalização é o discurso corrente: formar líderes, capacitar em administração e profissionalizar a direção das entidades.

As ações de desenvolvimento do terceiro setor no plano organizacional fundamentam-se na suposição de que a *gestão organizacional* é o principal ponto fraco do setor e, conseqüentemente, a capacitação em gestão é a principal arma para que este desempenhe plenamente o seu papel esperado. Aceitar esta suposição, fundamentada no bom senso e na experiência organizacional de inúmeras organizações, levanta importantes questões, necessárias para modelar programas de gestão:

Qual é a contribuição do conhecimento em Administração para as organizações do terceiro setor?

Ou:

Para quais problemas a Administração pode oferecer soluções concretas?

E, como corolário destas:

Quais são as limitações das disciplinas de Administração para os desafios atuais do terceiro setor? Ou seja, para quais problemas não oferece soluções?

Finalmente, uma questão que provoca discussões acaloradas:

Em que medida a Administração para o Terceiro Setor é semelhante ou difere da Administração de Empresas com finalidade de lucro e da Administração Pública?

Se a Administração de Organizações sem fins Lucrativos constitui (ou tem o potencial de se constituir em) um campo ou uma disciplina próprio nas Ciências de Gestão, ou, na verdade, apenas utiliza os mesmos conhecimentos e técnicas já aplicados em outro tipo de organização, é um tema há muito discutido pelos estudiosos do terceiro setor. Em síntese: há um novo campo de conhecimento ou trata-se, apenas, de ensinar Administração a quem, reconhecidamente, entende pouco do assunto?

Estas questões são fundamentais para as escolas de Administração, ao passarem a estudar o terceiro setor, mas são centrais para um plano que não é usualmente abordado pela Adminis-

tração: a dimensão de políticas públicas, que trata da solução de *problemas públicos*, e não apenas os *organizacionais*. A resposta às questões enunciadas acima fornece elementos que permitem desmistificar o campo de estudos do terceiro setor, tão sujeito a posições pouco fundamentadas, e oferece indícios da real potencialidade e limites do terceiro setor enquanto produtor de *soluções públicas*.

Estas são as questões que motivam esta dissertação e, embora não se tenha a pretensão de esgotar ou trazer respostas definitivas a preocupações tão centrais a este tema, elas oferecem o eixo que direciona este trabalho.

1.4. Escopo e Metodologia deste Estudo

Conforme enunciado na seção anterior, esta dissertação tem como tema e objeto de estudo o conjunto de organizações privadas, sem fins lucrativos, que passaram a ser consideradas como parte de um setor, dito *terceiro*, em contraposição aos setores *Estado* - constituído por órgãos e agências governamentais - e *Mercado* - composto pelo conjunto de organizações empresariais regidas pela racionalidade do lucro. O objetivo genérico deste estudo é contribuir para o *posicionamento do campo da Administração para o terceiro setor* no contexto brasileiro contemporâneo, indicando as suas potencialidades e limitações no desenvolvimento pleno do setor em seus papéis propostos.

Este propósito é abordado através dos seguintes *objetivos específicos* do trabalho:

1. Descrever e definir detalhadamente o objeto de estudo - terceiro setor.

Como campo de conhecimento novo, estudado no Brasil há poucos anos, impera a confusão sobre o que vem a ser este setor. É freqüente o uso incorreto ou distorcido do termo, mesmo em trabalhos de cunho acadêmico. Isto reforça a necessidade da etapa de definição de conceitos como mais do que a mera definição operacional para os fins do estudo. Este propó-

sito é abordado na primeira seção do capítulo 2. Este capítulo inicia explorando razões históricas que levaram à formação do conceito de terceiro setor e, como consequência, ao seu campo de estudos. A seguir, percorre e procura sistematizar os principais conceitos utilizados neste campo.

2. Elencar e explorar as teorias que emprestam fundamentação às expectativas atuais sobre o terceiro setor quanto aos papéis e funções que desempenha ou deve desempenhar - a promessa do terceiro setor.

O discurso da necessidade de aperfeiçoamento da gestão das organizações do terceiro setor é fruto da crença de que este setor deveria desempenhar um papel na sociedade para o qual ainda não está adequadamente capacitado. A má capacitação das organizações do terceiro setor, ouve-se, é uma das grandes responsáveis por esta deficiência. Antes, entretanto, de atribuir à Administração propriedades sobrestimadas, procura-se elencar quais são estes papéis e funções reservados ao terceiro setor e quais teorias fundamentam estas atribuições. Por que se afirma que o terceiro setor é intrinsecamente mais eficiente que o Estado? O que fundamenta a crença de que a participação de uma ONG na implementação de um programa público permite que ele atenda melhor às necessidades da população? Estas são questões abordadas no estudo que se revelam centrais para a compreensão da contribuição da Administração a este setor. A segunda metade do capítulo 2 aborda este tema, buscando fundamentação nas Ciências Sociais - Economia, Ciência Política e Sociologia - para as características e papéis hoje atribuídos ao terceiro setor.

Mostra-se, neste capítulo, o quanto o estudo do terceiro setor tem sido um campo minado de armadilhas ideológicas que, freqüentemente, sujeitam o pesquisador a erros de percepção motivados pela falta de distanciamento em relação ao objeto e pelo engajamento com o tema de estudo. Muitas vezes é o otimismo militante dos envolvidos com ONGs ou organizações filantrópicas, ou ainda, a crença na superioridade da ação fora da esfera do Estado, que contamina a pesquisa com afirmações pouco fundamentadas sobre as "virtudes naturais" das organizações privadas sem fins lucrativos. O risco da falta de distanciamento e a escassez de

estudos sobre o tema são os principais responsáveis pela imprecisão conceitual neste campo, onde freqüentemente se confunde ou se limita o termo a apenas um de seus componentes, indiscriminadamente, confundindo termos originários de matrizes diversas de pensamento. Um dos cuidados propostos e enfatizados neste trabalho é a necessidade de limitar o uso do termo “terceiro setor” apenas a um conjunto de *organizações*, evitando-se o erro comum de igualar terceiro setor a *sociedade civil*. A confusão, por vezes proposital, entre o nível organizacional, o *setorial* (coletivo de organizações) e, ainda, uma ampla categoria *social* ou *pública* é um dos maiores motivos da dificuldade de aceitação e utilização da terminologia e da resistência à sua adoção.

3. Situar e analisar o perfil do terceiro setor no Brasil.

Se, por um lado, o terceiro setor chega ao Brasil como um emaranhado conceitual que confunde e trata quase indistintamente os temas *responsabilidade social de empresas*, *ação social*, *voluntariado*, por outro lado, pode-se notar que a introdução do tema no Brasil se reveste de características que diferem em pontos importantes da forma como este é usualmente abordado nos Estados Unidos, onde se originou este campo de conhecimento. Identificar estas diferenças é fundamental para compreender a trajetória do terceiro setor no Brasil e para a adequação dos modelos de *nonprofit management* de origem estrangeira que são, crescentemente, adotados no país. Este é o propósito do terceiro capítulo desta dissertação.

4. Explorar o potencial de contribuição e as limitações da Administração para o desenvolvimento da atuação do terceiro setor.

No capítulo 4, aborda-se a contribuição da Administração como arcabouço de técnicas e conhecimentos capaz de potencializar a atuação do terceiro setor. Esta discussão não remete apenas à literatura de *nonprofit management*, mas é feita à luz dos argumentos expostos nos capítulos anteriores da dissertação, na busca do posicionamento realista desta contribuição e da

resposta a outra das questões enunciadas acima: *em que a administração do terceiro setor difere da administração para o setor público e da administração de empresas?*

Este percurso permite posicionar o terceiro setor como *conceito*, como *discurso político*, como *instrumento de ação* e como *prática organizacional*, estabelecendo uma base mais firme para construir o campo da Administração de organizações sem fins lucrativos, sensível às especificidades e demandas deste conjunto de organizações. Com isso, o alcance do conceito de terceiro setor é despidido de parte de suas pretensões sociológicas e políticas e reduzido à dimensão de tipologia organizacional.

A hipótese que se procura demonstrar neste trabalho é que *expectativas irrealistas* sobre o papel do terceiro setor, refletindo interesses que tomam de empréstimo uma variedade de teorias concorrentes utilizadas para justificar estas expectativas, são tão responsáveis pelas aparentes deficiências do terceiro setor no Brasil quanto a falta de competência em gestão organizacional. Disto se deduz que a formação em Administração pode ser uma solução parcial e limitada para os desafios do setor. Propõe-se que o tipo de competência de gestão que o terceiro setor requer deve atender à especificidade destas expectativas e papéis; particularmente, a necessidade de conciliar o plano organizacional, das entidades sem fins lucrativos, à dimensão de políticas públicas e dos desafios públicos que o terceiro setor espera enfrentar.

A abordagem utilizada neste estudo é multidisciplinar, como já o são tanto o campo da Administração quanto o próprio terceiro setor, transitando-se nas Ciências Sociais que fundamentam estes campos: Ciência Política, Sociologia, Políticas Públicas e Ciências de Gestão. Parte-se, neste estudo, do pressuposto da interpenetração, na realidade empírica, das esferas política e administrativa. Considera-se que estas dimensões são indissociáveis e mutuamente influenciadoras, devendo ambas ser abordadas em um estudo que pretenda compreender o terceiro setor.

O estudo tem caráter exploratório, realizado principalmente através do levantamento bibliográfico³⁸, e tem a proposta de contribuir para a consolidação deste incipiente campo do conhecimento no Brasil. Assim, não se pretende oferecer respostas e soluções definitivas ou testar hipóteses dentro dos cânones da ciência quantitativa. Considera-se que, pelo estado da arte da pesquisa em terceiro setor no Brasil, esta abordagem é mais adequada porque contribui para o esclarecimento conceitual e a consolidação do conhecimento sobre o tema. Por outro lado, o estudo levanta inúmeras questões que requerem aprofundamento e validação quantitativa, o que pode colaborar para a formação de uma agenda de pesquisa sobre o terceiro setor.

2.1. Apresentação do Terceiro Setor

³⁸ A pesquisa foi realizada essencialmente através de levantamento bibliográfico, mas também incorpora a experiência do autor em projetos de pesquisa e consultoria relacionados ao terceiro setor, bem como o conhecimento vivencial adquirido através da realização de visitas e entrevistas e participação em inúmeros seminários nacionais e internacionais.

2. O Setor da Sociedade Civil

Ao observar como vem sendo contemporaneamente empregado o termo “terceiro setor” no Brasil, pela mídia, pelo governo, por empresários e no número crescente de estudos acadêmicos realizados, vê-se a necessidade de “pôr pingos nos ‘ls’” neste campo. Terceiro setor, bem como outros termos relacionados - ONGs, sociedade civil, organizações sociais, filantropia etc. - são utilizados em contextos bastante diferentes e com significados diversos, contribuindo para aumentar a confusão sobre este assunto ainda pouco conhecido do público em geral. Usa-se o termo para falar de coisas diferentes porque, em primeiro lugar, terceiro setor se refere, de fato, a um conjunto bastante diverso de realidades e a um leque amplo de organizações. Em segundo lugar, porque as teorias que lhe emprestam sentido são elas próprias divergentes e, frequentemente, antagônicas. Finalmente, pode-se atribuir a imprecisão observada no uso do termo à falta de conhecimento mínimo do que este significa entre muitos daqueles que o empregam. Este capítulo apresenta o terceiro setor através da revisão da literatura que dele trata, percorrendo diversas abordagens, originárias de vários campos teóricos, procurando compreender *o que é o terceiro setor, qual a sua origem e quais papéis desempenha na sociedade*. Em suma: em que se fundamenta *a promessa do terceiro setor?*

2.1. Reconhecendo o Terceiro Setor

Definir terceiro setor é um desafio já enfrentado com dificuldade por diversos estudiosos. Contribuem para esta dificuldade a multidisciplinariedade do campo, a dificuldade de adaptar conceitos desenvolvidos em países com realidades históricas, jurídicas e institucionais distintas e, também, a dificuldade de obtenção de informação e dados empíricos sobre este setor. Nesta seção percorre-se o caminho que levou à “invenção” do conceito de terceiro setor e mostram-se as principais correntes que definem e caracterizam o que é o terceiro setor.

A invenção de um setor

Como se afirmou anteriormente, a existência de um conjunto de organizações privadas, sem fins lucrativos, voltadas para o cumprimento de finalidades coletivas ou públicas - uma definição genérica de terceiro setor - não é nova nem recente. Organizações de natureza associativa sem finalidade econômica são tão antigas quanto qualquer outro tipo de organização e, juridicamente, existem nos códigos legais da maioria das nações modernas há mais de uma centena de anos³⁹. O que é novo, entretanto, é a caracterização deste conjunto de organizações como formadoras de um setor único, diferenciado do Estado e do Mercado.

Os Estados Unidos da América são o país onde o campo de estudos do terceiro setor foi fundado e, também, onde este campo se estabeleceu com maior vigor⁴⁰. Este fato é consequência da história e do processo de desenvolvimento das instituições políticas daquele país, que levou ao surgimento de um grande número de organizações privadas sem fins lucrativos e colocou estas organizações em uma posição de destaque em sua sociedade. Mesmo nos Estados Unidos, é apenas a partir dos anos sessenta que o terceiro setor (lá denominado *nonprofit sector*) se estabelece como área própria de interesse acadêmico e, internacionalmente, somente ao fim dos anos oitenta se inicia o desenvolvimento deste campo de estudos em maior escala. Portanto, apesar de proclamar-se fruto da tradição política clássica do associativismo voluntário, é um campo extremamente jovem.

Nos Estados Unidos, insinua-se que este associativismo voluntário - a semente do terceiro setor - sempre foi reconhecido e prestigiado como uma das mais importantes instituições do seu sistema político. Para isto, cita-se à exaustão Alexis de Tocqueville, pensador francês que no século XIX viajou pelos Estados Unidos e relatou suas observações sobre as instituições políticas

³⁹ A lei inglesa de 1601 já definia os propósitos considerados válidos para instituições de caridade, e portanto, isentos do pagamento de tributos à coroa.

⁴⁰ Nos Estados Unidos existem, atualmente, mais de cinquenta universidades ou faculdades com programas de especialização, em nível de pós-graduação, em organizações sem fins lucrativos. Há uma associação nacional de pesquisa sobre o setor - *Association for Research on Nonprofit Organizations and Voluntary Action (ARNOVA)* - que realiza conferências anuais, a sede de uma associação internacional - *International Society for Third-Sector Research (ISTR)* - e inúmeras publicações científicas e acadêmicas sobre o tema, como *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly (NVSQ)*, *The Chronicle of Philanthropy*, *Voluntas*, entre outras.

e o caráter do povo daquele país nos volumes de *A Democracia na América*. Tocqueville, observando as tradições associativas americanas afirmava, em 1835:

*Os americanos de todas as idades, condições e mentalidades unem-se constantemente. Não só possuem associações comerciais e industriais, nas quais todos tomam parte, mas ainda outras de mil espécies diferentes: religiosas, morais, graves ou fúteis, extremamente gerais ou muito particulares, imensas ou mínimas. (...) Em todas as partes onde se vê, na França, o governo e, na Inglaterra, um grande senhor, pode-se contar ver, nos Estados Unidos, uma associação.*⁴¹

Andrew Carnegie, industrial do aço norte-americano do século XIX, é reconhecido como o pai da filantropia moderna. Já no final daquele século, em um ensaio de enorme influência nos EUA, mas virtualmente desconhecido fora desse país, Carnegie definiu as bases morais e técnicas para fundar o que denominou "filantropia científica"⁴². Seus preceitos e seu exemplo como filantropo deram origem à uma longa tradição de fundações criadas por indivíduos prósperos e generosos, apoiando o argumento da natureza propriamente americana da filantropia e das instituições sem fins lucrativos. Ainda hoje, Carnegie é considerado pelos americanos relevante e atual no campo do terceiro setor⁴³.

Muito embora a prática de associação pareça um traço característico da jovem democracia americana do século XIX, como Tocqueville indicara, não é tão direta a relação entre este fenômeno, a filantropia de Carnegie e o moderno *nonprofit sector* americano, nem tampouco respalda a caracterização do conjunto das organizações privadas sem fins lucrativos como formador de um setor de qualquer natureza, distinto do Estado e do Mercado.

A realidade americana, até as primeiras décadas do século XX, assim como da maior parte das nações, inclusive o Brasil, era caracterizada pela ausência de limites e fronteiras explícitas entre o *público* e o *privado*, e inexistia a noção de *nonprofit sector*. Lester Salamon indica

⁴¹ Alexis de Tocqueville, *A Democracia na América*. Belo Horizonte: Itatiaia/Edusp, 1977.

⁴² Andrew Carnegie, "The Gospel of Wealth", in Brian O'Connell (ed.), *America's Voluntary Spirit*. New York: The Foundation Center, 1983.

⁴³ Patricia O'Toole, "Reinventing the 'Gospel of Wealth'", in: *Leader to Leader*, Drucker Foundation/Jossey-Bass, n. 9, 1998.

que nos EUA, até meados do século XIX, eram tratados como públicos quaisquer empreendimentos cujo fim fosse a criação de infra-estrutura pública - como a construção de estradas ou ferrovias ou a prestação de serviços sociais - fossem de capital e propriedade pública ou privada. Salamon nota também que até a instituição do imposto de renda federal naquele país, que ocorreu apenas na segunda década do século XX, a distinção entre um empreendimento *com* ou *sem* fins lucrativos era assunto de relevância quase exclusivamente interna às organizações, já que, inexistindo tributação sobre lucros, estas não teriam de prestar contas ao Estado a respeito da forma de sua distribuição⁴⁴.

Peter Dobkin Hall mostra que a percepção da existência de uma identidade de setor entre fundações, associações e entidades filantrópicas é muito recente nos Estados Unidos e somente se consolidou a partir das décadas de 1950 e 60⁴⁵. Segundo este autor, não é casual nem desinteressada a criação desta identidade de setor. Hall lembra que durante os anos cinquenta, na vigência do "macartismo", as fundações estavam sob constante vigilância do congresso americano, por suspeita de estarem apoiando "atividades anti-americanas" e de estarem acumulando poder econômico em demasia, em decorrência das isenções de impostos de que gozavam, o que as tornava fontes potencialmente perigosas de poder⁴⁶. Estas investidas do Congresso contribuíram para motivar a organização e a reação das fundações. Em um primeiro momento, isto foi feito através do investimento volumoso em pesquisa sobre instituições que, tais como elas, gozavam de benefícios fiscais como isenções e dedutibilidade de doações. Como consequência destes estudos, afirma Hall, idealizou-se e "inventou-se" o conceito de *nonprofit sector*: um setor *voluntário*, financiado por doações *filantrópicas*, voltado para a realização de ações de *caridade*. Este setor incluiria todas as organizações sem fins lucrativos, além das próprias fundações.

⁴⁴ Lester Salamon, "Defining the Nonprofit Sector: United States", *working paper* do Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. Baltimore, Johns Hopkins University, 1996.

⁴⁵ Peter Dobkin Hall, "Historical Perspectives no Nonprofit Organizations", in Robert D. Herman & Associates, *The Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management*, San Francisco: Jossey-Bass, 1994.

⁴⁶ Ainda que diferente em seu contexto, observa-se a mesma tendência de "caça às bruxas" às organizações não-governamentais no Brasil nos anos setenta, devido à percepção de que constituíam uma ameaça ao poder vigente.

Nesta época os estudos passaram a traçar, pela primeira vez, a relação entre este setor sem fins lucrativos e os ideais americanos de associativismo voluntário, livre iniciativa e filantropia. Dwight Burlingame e Jennifer Hurst acrescentam que o *nonprofit sector* tomou impulso durante os anos sessenta, com a emergência dos movimentos sociais em defesa dos direitos civis: estes movimentos freqüentemente organizavam-se em entidades sem fins lucrativos, financiadas pelas mesmas fundações que passaram a considerá-las parte deste seu setor⁴⁷.

A força motriz da invenção e consolidação do conceito de *nonprofit sector* nos Estados Unidos foi, e tem sido, o *advocacy* (mobilização política) em defesa de seus próprios interesses e privilégios enquanto setor: a manutenção da isenção tributária e outros benefícios fiscais, o combate a quaisquer tentativas governamentais de controle e interferência sobre sua atuação, o estímulo às doações filantrópicas e ao voluntariado, entre outras causas.

A partir desta origem, o percurso teórico que leva ao nascimento do conceito de “terceiro setor” e à formação de seu campo de estudos é realizado em diversas etapas, culminando com a proposição de um modelo onde as organizações que se encontram na sociedade podem ser classificadas em três setores autônomos porém interdependentes: *Estado, Mercado e terceiro setor*.

No modelo dual tradicionalmente aceito, opõe-se *Estado* e *sociedade civil* representando, um, o *público* e outro, o *privado*. Uma esfera define-se por oposição à outra: privado é aquilo que não é público, que é entendido como o que se refere ao povo ou ao seu governo. O Estado é a entidade pública por excelência. *Sociedade civil* é um conceito sociológico central no pensamento marxista, mas que se presta a muitos significados, segundo diversas tradições⁴⁸. Derivado de Gramsci, entende-se sociedade civil como o “conjunto de organismos vulgarmente denominados privados” e também o “complexo das relações ideológico-

⁴⁷ Dwight Burlingame & Jennifer Hurst, “ARNOVA and the Development of the Field of Nonprofit Studies”, paper apresentado na 26ª Conferência da ARNOVA, Indianapolis, Dezembro de 1997.

⁴⁸ Norberto Bobbio, em *O Conceito de Sociedade Civil* e no verbete “sociedade civil” do *Dicionário de Política*, elenca ao menos cinco definições diferentes de sociedade civil, derivada dos jusnaturalistas, de Rousseau, Hegel, Marx e de Gramsci, além do sentido utilizado na literatura de língua inglesa, como sinônimo de “sociedade”.

culturais"⁴⁹. No uso corrente, entende-se como a "esfera das relações entre indivíduos, entre grupos entre classes sociais, que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais"⁵⁰, ou seja, uma esfera que inclui instituições e todos os tipos de relações privadas, inclusive as relações comerciais, além dos valores e a cultura de uma sociedade.

Segundo os propositores do conceito de terceiro setor, a dualidade público-privado, para as economias capitalistas avançadas, tendeu a colocar-se como sinônimo de Estado *versus* Mercado, dirigismo *versus* liberdade de comércio, em um sistema bipolarizado que exclui outras formas de relação e marginaliza outros tipos de organização além de empresas comerciais e governos. Esta abordagem é criticada por não representar adequadamente toda a natureza do espaço privado. "Terceiro setor" resulta da insatisfação com a redução economicista do conceito de sociedade civil às relações comerciais - ao mercado.

Ao separar o mercado da esfera privada não-comercial forma-se o modelo de três setores. Um passo seguinte dado pelos proponentes deste modelo é colocar as *organizações privadas sem fins lucrativos* como o tipo de organização não-comercial por excelência, o elemento constituinte do terceiro setor. O passo ensaiado em seguida é a redefinição do termo sociedade civil para identificá-lo apenas com o terceiro setor, excluindo o Mercado e o universo das relações comerciais: na literatura americana, é comum encontrarem-se autores que definem "sociedade civil" como sinônimo de "organizações sem fins lucrativos"⁵¹.

O campo teórico do terceiro setor busca respaldo nas correntes atuais das Ciências Sociais que procuram resgatar a dimensão não-econômica das relações privadas, para compreender melhor a influência de fatores como *valores coletivos* nas relações sociais. Autores contemporâneos como Robert Putnam e Francis Fukuyama, resgatando Tocqueville, abordam a impor-

⁴⁹ Norberto Bobbio, "Sociedade Civil", in Norberto Bobbio, Nicola Matteucci & Gianfranco Pasquino, *Dicionário de Política*. Brasília: Universidade de Brasília, 7ª ed. 1995, p. 1209.

⁵⁰ Norberto Bobbio, *op. cit.*, p. 1210.

⁵¹ Não se aceita este uso do termo nesta dissertação, por considerá-lo simplista e em desacordo com a definição comum e com o uso corrente do termo sociedade civil fora dos Estados Unidos. Aceita-se, no entanto, o uso da expressão "organização da sociedade civil" como substituta de organização sem fins lucrativos, devido ao fato de

tância de fatores de coesão social, como o grau de confiança (*trust*), existentes em uma sociedade. Estes fatores têm recebido o nome de *capital social*⁵². A proposta ousada de igualar sociedade civil e terceiro setor eleva as organizações sem fins lucrativos à condição de principais depositárias dos valores fundamentais da sociedade - do seu capital social.

Este percurso rumo a um modelo de três setores ainda está longe de ser aceito como paradigma das Ciências Sociais, até mesmo nos Estados Unidos. Fora daquele país causa estranhamento o uso dado a termos como “sociedade civil” e “comunidade”, bem como as características virtuosas atribuídas às organizações sem fins lucrativos ou mesmo a pretensão de que estas organizações constituem um setor, em pé de igualdade com o Estado e o Mercado. Assim como fora das Ciências Econômicas não se aceita reduzir a esfera privada ao Mercado, o uso maleável do termo sociedade civil, igualando-o ao conjunto de organizações sem fins lucrativos, é ambicioso e problemático. Reducionista e simplificador, limita um conceito sociológico que se refere a uma instância ideológica e cultural a um conjunto de *organizações*. É evidente que, nas sociedades complexas, as organizações são, por excelência, os espaços da sociabilidade humana, mas é pretensioso atribuir às organizações sem fins lucrativos uma parcela deste espaço ao qual não podem reclamar exclusividade.

Uma forma de compreender o modelo tri-setorial que, por ser menos ambiciosa, parece mais adequada e elucidativa, é despojá-lo, no primeiro momento, de suas implicações políticas e valorativas e compreendê-lo, exclusivamente, como uma *tipologia de organizações*, que as classifica em três grupos “puros” - *empresas comerciais* com finalidade de lucro, *entidades governamentais* e *organizações privadas sem fins lucrativos*. A partir desta constatação empírica, pode-se procurar apreender qualidades constitutivas de cada tipo, seus pontos fortes e deficiências e, o que prova ser mais interessante, explorar as interseções entre os três grupos. ○

esta já ser uma expressão comum no Brasil, embora, a rigor, uma empresa comercial também seja uma “organização da sociedade civil”.

⁵² Ver, p. ex., Robert Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press, 1993 e Francis Fukuyama, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Nova York: The Free Press, 1995.

modelo tri-setorial, mesmo restrito a esta mera tipologia organizacional, tem o poder de mostrar a existência de uma alternativa à dualidade Estado-Mercado, que coloca em extremos opostos e irreconciliáveis a estatização e a direção central, de um lado, e a privatização e a desregulamentação da economia, do outro. Esta terceira via⁵³ propõe combinar características dos setores público e privado de maneira inovadora, projetando uma visão integradora da vida pública⁵⁴.

Definindo o terceiro setor

O objeto deste estudo é genericamente definido como um setor privado *não voltado à busca de lucro*, que atua na esfera do público, *não vinculado ao Estado*. Para o início da caracterização do terceiro setor, relembra-se o que inúmeros trabalhos apontam: às organizações que o compõem são atribuídos nomes que as definem por negação e por oposição; dizem somente o que elas *não* são: *não-governamentais*, *sem fins lucrativos*⁵⁵. Igualmente vaga é a denominação *terceiro* setor, que se define também através do posicionamento perante outros dois setores - público/privado ou Estado/Mercado⁵⁶.

Diversos autores constataam que a multiplicidade de organizações que compõem o terceiro setor, bem como o fato de este setor definir-se por termos negativos, ambíguos, ou sim-

⁵³ Embora não haja parentesco entre o conceito de terceiro setor e o movimento político contemporâneo denominado "terceira via", nascido na Inglaterra de Tony Blair e que tem o sociólogo Anthony Giddens como principal formulador, é fácil traçar uma relação entre um "terceiro" e outro como indicativos da existência de alternativas a socialismo e liberalismo, a *estatismo* e *privatismo*.

⁵⁴ Rubem César Fernandes, "O Que é Terceiro Setor?", in Evelyn Berg Ioschpe (org.), *3º Setor: Desenvolvimento Social Sustentado*. Rio de Janeiro: GIFE/Paz e Terra, 1997.

⁵⁵ Pode-se citar, entre outros, Leilah Landim, "A Serviço do Movimento Popular: As Organizações Não-Governamentais no Brasil" 1988, Peter Drucker, *Administração de Organizações Sem Fins Lucrativos: Princípios e Práticas*, 1990, Sjeif Theunis, *Non-Governmental Development Organizations of Developing Countries: And The South Smiles...*, 1992, André Luiz Fischer & Rosa Maria Fischer, "O Dilema da ONGs", 1994.

⁵⁶ No Brasil, definiu-se, por capricho, o Estado como sendo o "primeiro setor" e o Mercado como o "segundo", embora Simone Coelho indique que, nos EUA, esta ordem é normalmente invertida sob o argumento que, na história, os mercados se constituíram antes dos Estados (Ver Simone de Castro Tavares Coelho, *Terceiro Setor: Um Estudo Comparado entre Brasil e Estados Unidos*, tese de doutoramento apresentada ao Departamento de Ciência Política da FFLCH-USP, 1998).

plesmente incorretos contribui para a sua obscuridade e o seu desconhecimento pelo público em geral⁵⁷. Este emaranhamento conceitual não deixa de ter conseqüências práticas: tem implicações nas características do setor e na prática organizacional. O terceiro setor, em todo o mundo, é ainda um "setor invisível", pouco conhecido, com dificuldades de mostrar ao público seu potencial, fragilizado e excessivamente sujeito ao efeito nefasto de recorrentes escândalos de fraude, malversação de recursos e má qualidade de serviços por parte de entidades sem fins lucrativos denunciados pela mídia. A indefinição conceitual reflete, freqüentemente, segundo Rosa Maria Fischer & André Fischer, uma cultura organizacional introvertida que impede as entidades de assumirem o papel "público" que desejam desempenhar, sugerindo que a questão básica de definição tem implicações organizacionais com desdobramentos no seu potencial de gestão e efetividade⁵⁸. Lester Salamon & Helmut Anheier acrescentam que a confusão terminológica faz com que este setor seja ignorado nas estatísticas econômicas e, sistematicamente, subestimado quanto ao seu porte e sua importância em todo o mundo⁵⁹. Ainda, segundo estes autores, os diversos tratamentos conceituais e legais utilizados em diferentes países tornam particularmente difícil a coleta de dados e a realização de comparações entre estas organizações.

Salamon & Anheier argumentam pela necessidade de se criar uma definição abrangente o suficiente para caracterizar o conjunto de organizações deste setor. Para estes autores esta definição deveria ser independente de matizes nacionais, orientações ideológicas e diversidade de fins e formas de atuação das organizações⁶⁰.

⁵⁷ Burton Weisbrod, "The Private Nonprofit Sector: What Is It?"; Rubem César Fernandes, *Privado porém Público: O Terceiro Setor na América Latina*; Lester Salamon & Helmut Anheier, "In Search of the Nonprofit Sector I: The Question of Definitions"

⁵⁸ Rosa Maria Fischer & André Luiz Fischer, *op. cit.*

⁵⁹ Lester Salamon & Helmut Anheier, *The Emerging Sector - An Overview*, Baltimore: Johns Hopkins, 1994.

⁶⁰ Lester Salamon & Helmut Anheier, "In Search of the Nonprofit Sector I: The Question of Definitions". *Voluntas*, vol 3, n. 2, 1992.

As organizações que compõem o terceiro setor podem ser delimitadas e classificadas segundo diversas abordagens, cada qual com vantagens e limitações. Salamon & Anheier apresentam as seguintes possibilidades de classificação⁶¹:

Definições legais: caracterizam as entidades conforme o *status* que a legislação em vigor em cada país lhes confere. Estas definições permitem a construção de tipologias precisas de organizações, porém estas nem sempre atendem às necessidades de pesquisa, pois a especificidade dos sistemas legais de diferentes nações dificultam a comparação, devido ao tratamento desigual dado às entidades sem fins lucrativos ou que gozam de isenções de impostos. Em muitos países, não há provisão legal para este tipo de organização, enquanto, em outros, a categoria é ampla, abrangendo desde uma pequena associação comunitária até uma grande corporação de serviços de saúde.

Definições econômico-financeiras: privilegiam os meios de subsistência das entidades: suas fontes de recursos. O Sistema de Contas Nacionais da Organização das Nações Unidas utiliza este método, alocando as entidades do terceiro setor no setor empresarial ou governamental, de acordo com a proporção do volume de contribuição destes setores no orçamento das entidades. De acordo com este sistema, entidades que recebem mais da metade de seus recursos dos setores privado ou governamental, são classificadas como pertencentes a estes setores. Este tratamento residual nas estatísticas oficiais da ONU leva-a a subdimensionar o terceiro setor e a subordiná-lo ao Mercado ou ao Estado⁶². Apenas organizações que possuem fontes próprias de recursos ou que recebem doações volumosas do setor doméstico (a esfera de indivíduos e famílias) merecem, por este sistema, a classificação de organizações sem fins lucrativos. A classificação econômico-financeira, portanto, oferece dados relevantes sobre participação do setor gover-

⁶¹ O *Johns Hopkins University Center for Civil Society Studies*, nos EUA, dirigido por Lester Salamon caminha com consistência na direção da sistematização e consolidação do conhecimento existente sobre o terceiro setor. A produção deste centro e, em particular, dos próprios Salamon & Anheier tornaram-se parâmetro internacional e referência obrigatória para a compreensão do campo do terceiro setor.

⁶² Helmut Anheier, Gabriel Rudney & Lester Salamon, "The Nonprofit Sector in the United Nations System of Nation Accounts: Definition, Treatment and Practice", *working paper* do *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*. Baltimore: Johns Hopkins University, 1992.

namental, empresarial e doméstico no terceiro setor, porém subdimensiona o setor e nega informações relevantes para a caracterização destas organizações.

Definições funcionais: classificam as organizações de acordo com os propósitos de existência ou funções exercidas pelas entidades. Estas definições não priorizam elementos comuns às organizações sem fins lucrativos; pelo contrário, exploram as múltiplas finalidades que estas organizações possuem: promover a educação, saúde, assistência a órfãos ou idosos, defesa do meio ambiente, valorização das culturas de minorias étnicas, promoção do uso do alumínio na construção civil etc. Como resultado, fragmenta o setor em múltiplos sub-setores.

Um exame da terminologia utilizada em diversos países revela os pontos de convergência e divergência entre diferentes tradições nacionais. Salamon & Anheier sintetizam os termos mais encontrados internacionalmente⁶³:

Setor de Caridade (Charitable Sector): Termo de origem inglesa que enfatiza a origem dos recursos das organizações, proveniente de doações caridosas (*charitable giving*), mas que não é suficientemente preciso porque ignora a existência de outras fontes de recursos, as quais, por vezes, representam os maiores volumes financeiros envolvidos. É comum que as instituições inglesas denominadas "*charities*" sobrevivam, quase totalmente, de recursos financeiros do Estado ou até de rendimentos de atividades comerciais.

Setor Independente: Este termo, popular nos Estados Unidos⁶⁴, apresenta o setor como um universo distinto e *independente*, tanto do governo quanto do setor empresarial privado, ignorando que seus recursos freqüentemente provêm destes setores e que parte das

⁶³ Lester Salamon & Helmut Anheier, "In Search of the Nonprofit Sector I: The Question of Definitions". *Voluntas*, vol 3, n. 2, 1992.

⁶⁴ *Independent Sector* é o nome de uma das mais importantes organizações representativas de entidades sem fins lucrativos dos Estados Unidos. Esta organização, criada em 1980, tem mais de 800 membros, entre os quais as principais fundações e organizações sem fins lucrativos nacionais, e contribuiu para a disseminação do termo "setor independente" como sinônimo do setor sem fins lucrativos.

entidades possui fortes vínculos com organizações empresariais e governamentais, não gozando, na realidade, de um elevado grau de independência.

Setor Voluntário: Nesta expressão, também mais popular nos Estados Unidos e na Inglaterra, é enfatizada a tradição de trabalho voluntário não remunerado nas entidades sem fins lucrativos. Sua inadequação decorre, principalmente, do crescimento da participação da atividade profissional remunerada no terceiro setor, mesmo que ainda em um padrão geralmente abaixo da prática de mercado, configurando um setor cada vez menos caracterizado pelo voluntariado.

Setor Isento de Impostos (tax exempt sector): Esta definição, de caráter jurídico, leva em consideração o fato de que organizações sem fins lucrativos estão, na maioria dos países, isentas do pagamento de alguns impostos. Este termo oferece pouca precisão para estudos comparativos devido à variação da legislação tributária entre países, considerando-se que, em alguns países, a lei não isenta estas entidades do pagamento de impostos, enquanto que, em outros países, organizações empresariais também se beneficiam de isenções. O fato de a legislação fiscal variar no tempo, mesmo dentro de um único país e nas suas unidades subnacionais, também limita o uso desta definição⁶⁵.

Economia Social (Economie Sociale): Este termo é utilizado na Comunidade Européia e, particularmente, na França, para designar organizações que desempenham funções sociais relevantes. Nestes países, inclui-se na economia social organizações que têm finalidade de lucro, como companhias de seguros e cooperativas. Como a característica de não ter finalidade lucrativa é, na maioria dos países, o traço dominante para delimitar o setor, o termo economia social também mostra-se imperfeito e de difícil operacionalização.

⁶⁵ Na maioria dos países, os sistemas tributários isentam organizações sem fins lucrativos do pagamento de impostos de renda nacionais; o tratamento de impostos sobre transações comerciais (IVA, *sales tax* ou nosso ICMS) destas organizações varia de país para país; organizações sem fins lucrativos normalmente não estão isentas do pagamento de impostos de propriedade imobiliária, com a notável exceção dos EUA, onde, na maioria dos municípios, o imposto não é exigido das *nonprofits*.

Organizações Não-Governamentais (ONGs): O uso deste nome mais é difundido na Europa e nos chamados países de terceiro mundo, incluindo o Brasil. Este é o termo mais utilizado pelas agências multilaterais e entidades internacionais de desenvolvimento. A definição pela negativa e a imprecisão em relação ao setor empresarial privado, também “não-governamental”, constituem problemas desta expressão. Uma complicação adicional é que o termo ONG não é normalmente utilizado para abranger todo o leque de organizações sem fins lucrativos, mas apenas um sub-conjunto destas organizações, como será exposto adiante.

Setor Sem Fins Lucrativos (nonprofit sector): Esta é a expressão mais utilizada nos Estados Unidos, que aponta uma das características mais universalmente aceitas para as organizações que compõem o terceiro setor: elas não têm finalidade de lucro. Como também as autarquias e agências governamentais, a rigor, podem ser classificadas como *nonprofits* (pois o setor público não tem finalidade de lucro), torna-se necessária uma dupla qualificação: não-governamental/sem fins lucrativos (*private nonprofit sector*).

Salamon e Anheier utilizam um argumento evidentemente tautológico em sua busca da melhor definição para o terceiro setor. Tomando sempre o *nonprofit sector* americano como referência, descartam todos os conceitos originários de tradições diferentes como inadequados, imprecisos ou ideologicamente motivados, chegando a uma definição daquele setor que corresponde justamente a esse modelo: o norte-americano.

Pode-se acrescentar a estes termos outras expressões de uso comum no Brasil, nos países da América Latina e Europa, embora nem sempre compreendidas como um “setor”:

Organizações Filantrópicas/Obras Sociais: Denominação comum a instituições prestadoras de serviços sociais a populações carentes, normalmente associadas à tradição religiosa judaico-cristã e à motivação religiosa da *caridade*.

Utilidade Pública: Em muitos países onde vigora a tradição do Direito Romano, inclusive o Brasil, existe a figura jurídica de *utilidade pública* - um reconhecimento especial da natureza ou finalidade pública de instituições privadas, concedido pelo poder públi-

co⁶⁶. Esta condição confere à entidade privilégios como o acesso facilitado a subvenções públicas ou outras facilidades fiscais.

Organizações da Sociedade Civil: Este termo é o que vem encontrando maior aceitação em diversas partes do mundo, em função das limitações dos outros nomes e pelo fato de transmitir uma das características mais destacadas deste terceiro setor - ser a "expressão" da sociedade civil, fora do âmbito do Estado e do Mercado. Mostrou-se na seção anterior que apesar de, a rigor, a sociedade civil incluir todas as organizações privadas e também o espaço doméstico, este termo vem sendo apropriado e revestido de novo significado pelas organizações do terceiro setor e pelas agências multilaterais⁶⁷. Organizações como o *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento* utilizam o termo OSC com mesma definição estrutural/operacional de Salamon para terceiro setor. Segundo o *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil*, compõem o setor das organizações da sociedade civil, no Brasil, as *organizações sem fins lucrativos e instituições filantrópicas, instituições de caridade e assistência, associações voluntárias, ONGs e fundações privadas*. Situam-se em zona fronteira entidades como *sindicatos* e estão fora do setor o *Mercado e instituições religiosas stricto sensu*⁶⁸.

A definição proposta por Salamon & Anheier, denominada *estrutural/operacional*, é hoje a mais amplamente aceita e utilizada como referência, inclusive por organizações multilaterais e governos. Segundo esta definição, o terceiro setor é composto por organizações que compartilham cinco atributos⁶⁹. São entidades:

⁶⁶ Nos países de língua inglesa, onde usualmente vigora o sistema do *Common Law*, é negado ao estado o direito de "reconhecer", ou privilegiar organizações. O conceito de utilidade pública é, portanto, estranho à sua tradição (em inglês, o termo *public utility* se refere a empresas de propriedade do Estado).

⁶⁷ Lester M. Salamon & Helmut K. Anheier, "The Civil Society Sector", in: *Social Science and Modern Society*, vol. 34, n. 2, 1997.

⁶⁸ PNUD/IPEA, *Relatório Sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil*, Brasília: 1996.

⁶⁹ Lester Salamon & Helmut Anheier, "In Search of the Nonprofit Sector I: The Question of Definitions". *Voluntas*, vol 3, n. 2, 1992.

Formais: Alguma forma de institucionalização, legal ou não, com um nível de formalização de regras e procedimentos, para assegurar a sua permanência por um período mínimo de tempo é requerida. Excluem-se do terceiro setor os agrupamentos temporários e informais de pessoas.

Privadas: Mesmo que sua principal fonte de recursos seja o Estado, as organizações do terceiro setor não são ligadas de nenhuma forma institucional a governos.

Não-Distribuidoras de Lucros: A geração de lucros, em si, não é o aspecto que diferencia as entidades ditas “sem fins lucrativos”, mas a *finalidade* que é dada a estas, caso existam. Estas entidades não podem distribuir dividendos de lucros, sob nenhuma forma, aos seus dirigentes. Esta característica do terceiro setor é conhecida como o *non-distribution constraint*. Contrário à imagem de um setor exclusivamente dependente de doações, deficitário por natureza, o fato é que a geração de lucros, ou excedentes financeiros, freqüentemente ocorre, não havendo, isto sim, sua distribuição a “acionistas” ou proprietários: sua renda excedente deve ser reinvestida integralmente na organização ou distribuída na forma de salários⁷⁰, para remunerar o trabalho dos profissionais envolvidos.

Autônomas (self-governing): As entidades do terceiro setor não são controladas externamente, possuindo todos os meios para realizar sua própria gestão. Seu processo decisório e estrutura de direção - *governance* - é geralmente encabeçada por um conselho, que pode ser eleito ou nomeado, temporário ou vitalício. A autonomia de fato de uma entidade nem sempre é fácil de aferir, já que existem diversos meios não-formais de controlar uma entidade. Estatutariamente, ao menos, a autonomia é uma característica importante do terceiro setor, o que implica a exclusão do terceiro setor de entidades sem fins lucrativos mantidas e controladas por governos - as fundações de apoio, por

⁷⁰ O fato de não poder distribuir resultados sob a forma de dividendos sobre lucros não impede muitas organizações de recompensar regiamente os seus profissionais ou dirigentes. É difícil impedir que uma organização transfira seus excedentes a indivíduos através de salários inflados ou benefícios desmedidos.

exemplo - e aquelas cuja propriedade ou controle é, formalmente, de grupos empresariais: as fundações empresariais⁷¹.

Voluntárias: Um grau significativo do trabalho realizado por estas organizações provém da mão de obra voluntária (não-remunerada). A proporção de trabalho voluntário varia de organização para organização e segundo a natureza da atividade desta. Apesar da observada tendência de profissionalização e assalariamento, o trabalho voluntário, mesmo quando apenas constituído por um conselho diretivo voluntário, representa ainda uma importante característica do setor em comparação com os outros dois setores.

Em trabalho publicado em 1992, Salamon atribui uma sexta característica, especificamente ao terceiro setor americano⁷²:

De Finalidade Pública: Apenas organizações cuja ação beneficia um público externo a ela podem ser consideradas parte do terceiro setor. Esta característica exclui do terceiro setor entidades mutualistas, inúmeras categorias de associações sociais, culturais e esportivas, bem como as entidades de classes profissionais e comerciais. O fato de colocar cooperativas, sindicatos, mutuais e entidades semelhantes em um limbo entre os três setores levou esta categoria a ser excluída da definição internacional do projeto comparativo da Johns Hopkins, mas ela é um dos mais fortes elementos constituintes do terceiro setor e um dos casos concretos mais ambíguos, tanto para os estudiosos do tema, quanto para os órgãos responsáveis pela fiscalização da "finalidade pública" de entidades que recebem recursos do Estado.

Nesta linha, Rubem César Fernandes define o terceiro setor como a combinação resultante de agentes privados orientando sua ação para atingir *finalidades públicas*, "um conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam a produção de bens e serviços públicos", entendidos

⁷¹ Ao contrário das fundações empresariais brasileiras, uma das principais protagonistas do debate contemporâneo do terceiro setor no Brasil, as *corporate foundations* americanas não são entendidas como membros do *nonprofit sector* e raramente são classificadas neste.

⁷² Lester M. Salamon. *America's Nonprofit Sector: A Primer*. Nova York: The Foundation Center, 1992.

como não geradores de lucro e que respondem a *necessidades coletivas*, como indica o seguinte quadro de relações⁷³:

Quadro 2.1. Combinações Possíveis entre Público e Privado

AGENTES		FINS		SETOR
<i>privados</i>	<i>para</i>	<i>privados</i>	=	<i>Mercado</i>
<i>públicos</i>	<i>para</i>	<i>públicos</i>	=	<i>Estado</i>
<i>privados</i>	<i>para</i>	<i>públicos</i>	=	<i>Terceiro setor</i>
<i>públicos</i>	<i>para</i>	<i>privados</i>	=	<i>(corrupção)</i>

A distinção entre *member-serving* e *public-serving* é um recorte básico na definição legal do *nonprofit sector* americano. A legislação tributária daquele país distingue e trata de modo diferenciado as organizações sem fins lucrativos que beneficiam seus membros, como associações comerciais ou clubes sociais, daquelas que servem a um público amplo, como organizações caridosas ou de defesa do consumidor. Embora os dois tipos sejam organizações sem fins lucrativos, apenas as segundas atendem o requisito de finalidade pública e somente estas são consideradas parte do *nonprofit sector*. A distinção é relevante pois com base nela se define a política tributária em relação às organizações sem fins lucrativos: tanto uma quanto outra são isentas do pagamento de *income tax*, mas apenas as entidades que servem ao interesse público gozam da possibilidade de receber doações dedutíveis do imposto de renda da pessoa ou empresa doadora - um forte incentivo à canalização de recursos privados ao terceiro setor.

A Lei 4690, aprovada em março de 1999, institui no Brasil a figura jurídica da *organização da sociedade civil de interesse público*. Esta lei torna mais clara a distinção entre organizações sem fins lucrativos que servem a seus membros e entidades que servem ao público, e define as regras para o acesso a recursos públicos, embora não coloque neste momento a possibilidade de doações dedutíveis.

⁷³ Rubem César Fernandes, *Privado Porém Público: O Terceiro setor na América Latina*, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

Há, no entanto, uma nebulosa zona de transição entre a distinção de finalidade pública e privada, como ilustram os seguintes exemplos:

Organizações comunitárias de ajuda mútua são claramente organizações que servem aos seus associados, embora normalmente sirvam a um público em situação de exclusão e propiciem a este público - seus membros - serviços essenciais. Já organizações de natureza semelhante, como associações de moradores, em bairros abastados dificilmente seriam consideradas de finalidade pública. Por outro lado, organizações de indiscutível orientação pública freqüentemente defendem causas controvertidas e, por vezes, antagônicas às defendidas por outras organizações de finalidade pública. Exemplos clássicos disto nos EUA são as organizações que militam em favor ou contra o aborto e a pena de morte.

Steve Waddell sintetiza um quadro de "tipos ideais", atribuindo características a cada um dos três setores, como indica o quadro abaixo, na busca de construção de um paradigma intersetorial⁷⁴.

Quadro 2.2. Características Ideais dos Três Setores

	<i>Mercado</i>	<i>Sociedade Civil</i>	<i>Estado</i>
<i>Interesse primário</i>	Econômico	Social	Político
<i>Sistema de poder</i>	Remunerativo	Normativo	Coercivo
<i>Objetivos incluem</i>	Criação de riqueza	Expressão de Valores	Ordem Social
<i>Competências incluem</i>	Produção de bens e serviços	Mobilização comunitária	Imposição de padrões
<i>Recursos incluem</i>	Capital financeiro	Energia voluntária	Lei/polícia
<i>Deficiências incluem</i>	Visão de longo prazo	Fragmentação	Rigidez

Fonte: Waddell, 1998

Para abranger e organizar a diversidade das organizações que constituem o terceiro setor, Salamon & Anheier propõem um sistema classificatório internacional, apresentado abaixo⁷⁵.

⁷⁴ Steve Waddell. "The Advantages and Challenges of an Intersectoral Development Paradigm". *Mimeo*, 1998.

⁷⁵ Lester Salamon & Helmut Anheier, "In Search of the Nonprofit Sector II: The Problem of Classification", *Voluntas*, vol. 3, n. 3, 1992.

Esta tipologia é a moldura utilizada para a identificação e classificação das organizações dos 28 países que participam do estudo comparativo internacional dirigido por eles, que inclui o Brasil.

Quadro 2.3. Resumo do International Classification of Nonprofit Organizations

<i>Grupo 1</i>	<i>Cultura e Recreação</i>	<i>Grupo 6</i>	<i>Desenvolvimento e Habitação</i>
1100	Cultura e artes	6100	Desenvolvimento econômico, social e Comunitário
1200	Recreação	6200	Habitação
1300	Clubes de serviços	6300	Emprego e treinamento
<i>Grupo 2</i>	<i>Educação e Pesquisa</i>	<i>Grupo 7</i>	<i>Direito, Advocacy e Política</i>
2100	Educação de primária e secundária	7100	Organizações cívicas e de <i>advocacy</i>
2200	Educação superior	7200	Direito e serviços legais
2300	Outras formas de educação	7300	Organizações políticas
2400	Pesquisa		
<i>Grupo 3</i>	<i>Saúde</i>	<i>Grupo 8</i>	<i>Intermediários Filantrópicos e Promoção do Voluntariado</i>
3100	Hospitais e reabilitação	8100	Intermediários filantrópicos
3200	Abrigos de Idosos		
3300	Saúde mental	<i>Grupo 9</i>	<i>Atividades Internacionais</i>
3400	Outros serviços de saúde	9100	Atividades internacionais
<i>Grupo 4</i>	<i>Serviços Sociais</i>	<i>Grupo 10</i>	<i>Religião</i>
4100	Serviços sociais	10100	Congregações e associações religiosas
4200	Emergência e refugiados		
4300	Manutenção de renda	<i>Grupo 11</i>	<i>Associações Profissionais e Sindicatos</i>
<i>Grupo 5</i>	<i>Meio Ambiente</i>	11100	Associações profissionais e sindicatos
5100	Meio ambiente	<i>Grupo 12</i>	<i>Não Classificados em Outros Grupos</i>
5200	Animais	12100	Não classificados em outros grupos

Fonte: Salamon & Anheier, 1992 (2)

Herdeiras dos movimentos sociais: as organizações não-governamentais

A expressão organização não-governamental é tão disseminada - usada por vezes como sinônimo de terceiro setor e, por outras, com outro sentido - que merece um olhar mais detido.

Primeiramente, nota-se que, enquanto *nonprofit sector* é um termo de origem americana, ONG é uma expressão corrente na Europa e nos países em desenvolvimento: americanos desconhecem o termo ONG; europeus, africanos, latino-americanos e asiáticos estranham a existência de um *setor sem fins lucrativos*. Terceiro setor, como expressão de alcance mundial, é uma tradução literal da noção americana de *nonprofit sector*. Representa o conceito americano travestido, mais utilizado fora dos EUA do que dentro.

Tanto terceiro setor como ONG não são, na origem, conceitos acadêmicos, mas categorias utilizadas por profissionais e por organizações multilaterais. Apenas na esteira dos interesses destes profissionais e destas organizações é que o tema tornou-se objeto de pesquisa na universidade.

Para Salamon e Anheier, o termo ONG refere-se apenas ao nome pelo qual são conhecidas as organizações sem fins lucrativos que atuam no campo de desenvolvimento econômico e social em países do chamado terceiro mundo. Para eles, o uso do termo é delimitado por valores ideológicos que definem causas "moralmente boas", definindo quem é e quem não é ONG⁷⁶. Embora grande parte das entidades que se auto-denominam ONGs seja, de fato, composta de organizações atuantes em países em desenvolvimento que compartilham posturas políticas e de ação, o uso do termo certamente não se restringe ao terceiro mundo, nem apenas ao terreno do desenvolvimento econômico e social.

Pode-se afirmar que a identidade das ONGs é resultante, por um lado, da institucionalização de *movimentos sociais* modernos e, por outro, do sistema de *cooperação internacional e ajuda externa* entre nações subdesenvolvidas.

A literatura européia de movimentos sociais, com destaque para Alain Touraine e Alberto Melucci denomina "novos movimentos sociais" as mobilizações populares organizadas a partir dos anos sessenta em torno de temas tais como defesa do meio ambiente, não-

⁷⁶ Lester Salamon & Helmut Anheier, "Introduction: The Nonprofit Sector in the Developing World". In: Lester Salamon & Helmut Anheier, *The Nonprofit Sector in the Developing World*, Manchester: Manchester University Press, 1998.

proliferação de armas nucleares, direitos humanos de vítimas de regimes autoritários, de mulheres, homossexuais, grupos religiosos e étnicos e minorias em situação de exclusão⁷⁷. Para alguns autores, as ONGs seriam a forma institucional através da qual se consolidaram diversos movimentos, tornando-se organizações formais e estruturadas. A nascente literatura europeia de ONGs dos anos noventa toma esta direção. Para Sjeff Theunis, por exemplo, uma ONG é qualquer organização fundada e gerida por cidadãos, sem representação formal de governos ou agências governamentais, que atua na assistência aos pobres, tanto no hemisfério norte quanto no sul⁷⁸. Nesta linha caminha a brasileira Leilah Landim, para quem ONGs são entidades “a serviço do movimento popular”⁷⁹: são organizações profissionalizadas, que não representam as populações com as quais atuam, cujas formas características de ação são a *assessoria* a outras instituições - normalmente entidades comunitárias - a *transferência de metodologias* de desenvolvimento, a *articulação* e *pressão* política, através da mobilização de pessoas, recursos e informação. As ONGs não são, portanto, nem *movimentos sociais*, nem organizações *de base* (*grassroots organizations*), mas entidades a serviço das causas dos movimentos e organizações de base.

A vertente internacional na formação do conceito de ONG resulta da mudança, nas últimas três décadas, da postura de órgãos governamentais e entidades multilaterais quanto à participação da sociedade no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Agências como a ONU e o Banco Mundial, cujos “proprietários” são as nações associadas, representadas por seus governos passaram, crescentemente, a acolher a participação de um restrito número de organizações que não faziam parte do governo nem eram empresas comerciais, tais como a Cruz Vermelha Internacional. O termo ONG nasce da necessidade de nome-

⁷⁷ V. p. ex., Alberto Melucci, *Nomads of the Present: Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society*. Philadelphia: Temple University Press e Jean E. Cohen, “Strategy or Identity: New Theoretical Paradigms and Contemporary Social Movements”, *Social Research*, vol. 52, n. 4, 1985.

⁷⁸ Sjeff Theunis, *Non-Governmental Development Organizations of Developing Countries: And the South Smiles...*, Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1992.

⁷⁹ Leilah Landim, “A Serviço do Movimento Popular: As Organizações Não-Governamentais no Brasil”, in Leilah Landim (org.) *Sem Fins Lucrativos: As Organizações Não-Governamentais no Brasil*, Rio de Janeiro: ISER, 1988.

ar estas entidades que, embora *não-governamentais*, pleiteavam sua participação na tomada de decisões das agências multilaterais.

O termo ONG nasce com esta conotação de entidades que gravitam em torno do sistema da ONU mas, gradativamente e a medida em que aumenta o número de entidades que têm acesso a este círculo, o termo passa a representar uma categoria cada vez mais difícil de precisar. Este é utilizado, alternativamente, para designar qualquer entidade sem fins lucrativos, entidades populares em países subdesenvolvidos, entidades de países do “Norte” que prestam ajuda humanitária ao “Sul” etc. As ONGs passam a assemelhar-se a escritórios de consultoria no campo social; surgem ONGs em campos menos relacionados à temática do desenvolvimento, como sociedades culturais ou literárias. Representando a quase total perda de sentido do termo “organização não-governamental”, ONGs passam a ser criadas por governos. O termo foi vítima da diversidade que caracteriza o terceiro setor.

O Banco Mundial é a principal entidade responsável pela disseminação do uso do termo ONG, embora a definição que ele dá ao conceito revele a ambigüidade entre um uso *forte* e outro *fraco*, genérico, do termo. Para o Banco, ONGs são “*organizações privadas que realizam atividades para reduzir sofrimento, promover o interesse dos pobres, proteger o ambiente, prover serviços sociais básicos, ou desenvolver comunidades*”. Entretanto, em um sentido mais amplo, reconhece que ONGs representam “*qualquer organização sem fins lucrativos que é independente de governos*”⁸⁰.

Com a popularização e a perda do sentido original do termo ONG, surge a denominação *non-governmental development organization (NGDO)*, como tentativa de resgate do sentido original como entidades inseridas no sistema de cooperação internacional, legitimadas pela promoção do desenvolvimento sustentável e a atuação junto a grupos pobres e excluídos⁸¹. Uma série de termos qualificativos, muitos com conotação pejorativa, surgiram para descrever a

⁸⁰ MALENA, Carmen. *Working with NGOs: A Practical Guide to Operational Collaboration Between the World Bank and Non-governmental Organizations*. Washington, D.C.: Operations Policy Department, World Bank, 1995.

⁸¹ Alan Fowler, *Striking a Balance: A Guide to Enhancing the Effectiveness of Non-Governmental Organisations in International Development*, Londres: Earthscan, 1997. Esta denominação é também utilizada por Sjeff Theunis, *op. cit.*

atuação de diversos tipos de organizações que se intitulam ONGs. Alan Fowler consolidou uma bem-humorada lista de “pretendentes” à condição de NGDO. O quadro abaixo mostra quão impossível tornou-se, hoje, delimitar o que é uma “verdadeira” ONG e mostra, na visão das ONGs tradicionais, o que uma ONG *não é*. O que é mais importante, oferece uma síntese pessimista dos perigos raramente reconhecidos de ampliação do espaço do terceiro setor na arena pública: a criação de entidades “de fachada”, que atendem interesses econômicos, políticos ou mesmo criminosos em nome do desenvolvimento sustentável, pretendendo representar populações marginalizadas mas servindo a interesses privados pouco altruístas:

Quadro 2.4. Variações e Desvios Sobre o Acróstico ONG

<i>BRINGO</i>	<i>Briefcase NGO</i>	ONG que não passa de uma pasta carregando uma proposta bem redigida
<i>ComeN'GO</i>	<i>Come and Go NGO</i>	ONG que aparece espasmodicamente, segundo o interesse de seus donos
<i>CONGO</i>	<i>Commercial NGO</i>	ONGs abertas por empresas comerciais para concorrer a licitações, obter contratos e reduzir sua carga tributária
<i>CRINGO</i>	<i>Criminal NGO</i>	Organizações criadas para fins ilegais, especialmente contrabando
<i>DONGO</i>	<i>Donor NGO</i>	Criadas por entidades doadoras, para transferir suas operações e custos para outro país
<i>FANGO</i>	<i>Fake NGO</i>	ONGs usadas como fachada para outros propósitos
<i>GONGO</i>	<i>Government-Owned NGO</i>	Tipo de GRINGO utilizada para capturar ou redirecionar recursos de ajuda externa para ONGs
<i>GRINGO</i>	<i>Government-Run and Initiated NGO</i>	Varição de QUANGO, cuja função consiste em confrontar as ações das verdadeiras ONGDs
<i>MANGO</i>	<i>Mafia NGO</i>	Uma ONG criminosa, que se presta a serviços de lavagem de dinheiro e proteção
<i>MONGO</i>	<i>My Own NGO</i>	Uma ONG de propriedade pessoal de um indivíduo, freqüentemente dominada pelo seu ego
<i>NGI</i>	<i>Non-Governmental Individual</i>	Pessoa que atua como se fosse uma ONG, mas sem filiação organizacional
<i>PANGO</i>	<i>Party NGO</i>	Partido político aspirante, derrotado ou banido; político fantasiado de ONG
<i>PHANGO</i>	<i>Phantom NGO</i>	ONG que existe somente na mente do narrador, utilizada para fortalecer um argumento
<i>PONGO</i>	<i>Politician's NGO</i>	Entidade estabelecida para obter financiamento disponível para ONGs e direcioná-lo ao seu distrito
<i>QUANGO</i>	<i>Quasi NGO</i>	Entidade para-estatal criada por um governo como ONG, freqüentemente para melhorar a qualidade de serviços ou assegurar distanciamento político

Fonte: Alan Fowler, 1997

Limitações do conceito de terceiro setor

Aceita-se, nesta dissertação, a definição estrutural/operacional de cinco pontos de Salamon e Anheier, citada neste capítulo. Esta retrata as características mais marcantes das organizações que compõem o terceiro setor de forma realista e sem recorrer a justificativas morais para distinguir “verdadeiras” de “falsas” nem basear-se em crenças ou expectativas sobre o que o setor *deveria* ser. A definição pode ainda ser usada como um teste para verificar se organizações individuais podem ou não ser classificadas no setor. Finalmente, e não apenas por ser a adotada na pesquisa comparativa internacional dirigida pelos próprios Salamon e Anheier, esta é a definição mais aceita internacionalmente.

Resta, no entanto um longo caminho ao conceito de terceiro setor para a sua plena aceitação no âmbito acadêmico. A resistência encontrada nas Ciências Sociais é fruto, em primeiro lugar, da origem externa do termo, do *mundo da prática* para o âmbito acadêmico; da sua característica transdisciplinar, que propiciou melhor aceitação nas escolas de Administração de Empresas, Administração Pública e Serviço Social do que nas disciplinas tradicionais; mas também das importantes deficiências e limitações que devem ser reconhecidas no conceito.

A questão recorrente é: com base em quê se afirma a existência de um terceiro setor, que pleiteia igualdade ao lado do Estado e do Mercado? O que se pode atribuir como verdadeiramente comum às organizações que compõem o terceiro setor, além do fato de serem entidades privadas, sem finalidade de lucro? É inegável que, pela sua ambição, terceiro setor torna-se uma categoria fraca, como se viu, baseada na redefinição temerária do conceito de sociedade civil.

O termo terceiro setor agrega e procura diluir as identidades de um conjunto diverso de temáticas que normalmente se misturam pouco. Não surpreendentemente, os segmentos mais estruturados e que movimentam o maior volume de recursos são os que mais resistem à caracterização como parte de um terceiro setor: as universidades, hospitais e instituições culturais. Outras instituições tradicionais, como entidades religiosas, partidos políticos, sindicatos e cooperativas, que compartilham algumas ou todas as características definidoras do setor, situam-se em

um limbo onde nem se reconhecem, nem são plenamente reconhecidas pelos estudiosos como parte do terceiro setor.

Um aspecto notado por Rubem César Fernandes⁸² e Alan Fowler⁸³ é que esta é uma categoria que prioriza organizações *formais*, deixando de fora grupos informais e espontâneos. Toda a dinâmica não-formal da sociedade civil é desconsiderada; a ação de movimentos sociais que não se transformam em organizações sem fins lucrativos é ignorada; e é esquecida a infinidade de agrupamentos informais que, nos países subdesenvolvidos, supera várias vezes o número de organizações formais.

Uma falha mais grave para a comunidade acadêmica é o freqüente uso ideológico do termo, para a promoção do modelo político-econômico de democracia liberal de mercado, para desferir críticas à atuação do Estado e defender o modelo do Estado Mínimo e, conseqüentemente, a existência de entidades privadas que assumam funções públicas.

Repetidas vezes são feitas afirmações pretensiosas, pouco fundamentadas e freqüentemente contrariadas pelos fatos, sobre o terceiro setor, indicando a imaturidade do campo e reforçando a necessidade de maior atenção do meio acadêmico. Os equívocos mais comuns decorrem da facilidade, quase nunca reconhecida, com que se transita entre o nível organizacional e o setorial: generalizam-se para o setor qualidades de organizações específicas e atribuem-se às organizações características que somente podem ser reconhecidas ao olhar o setor como um todo.

A aplicação rígida da definição do conceito leva à dificuldade de compreender casos limítrofes, entidades mistas, situadas nas fronteiras entre os setores: o modelo tende a tratá-las como excrescências e anacronismos. O teste da definição estrutural/operacional freqüentemente reprova organizações normalmente consideradas parte do setor em muitos países. A tendência observada em todo o mundo é a de *"blurring of sector lines"* - tornam-se indistintos

⁸² Rubem César Fernandes, *op. cit.*

⁸³ Alan Fowler, *op. cit.*

os limites entre os setores. Este movimento é plenamente reconhecido, embora com preocupação, mesmo pelos formuladores originais do modelo tri-setorial, como Burton Weisbrod⁸⁴.

Finalmente, paira sobre este campo a acusação de ser mais uma tradução inapropriada e reducionista de uma realidade americana - o *nonprofit sector* - para países com trajetórias diferentes e tradições distintas em termos jurídicos, religiosos, nas práticas de solidariedade e nos valores coletivos.

2.2. O Papel do Terceiro Setor

Frente à diversidade das organizações que compõem o terceiro setor, demonstrada nas seções anteriores, não deveria surpreender a constatação de existência de uma semelhante diversidade a respeito das expectativas sobre o que o setor deveria *fazer* - sobre os seus papéis na sociedade em que se insere.

Uma multiplicidade de teorias é utilizada para fundamentar expectativas diversas, até antagônicas, sobre o papel do setor. Dois dilemas são recorrentes ao longo deste percurso teórico: o conflito entre *autonomia* e *colaboração* entre os setores, e a tensão entre o papel de *prestação de serviços* e de canal de *participação*. Esta seção procura sintetizar as diversas correntes teóricas e modelos que fundamentam as expectativas sobre os papéis do terceiro setor. As categorias apresentadas a seguir, por vezes, se complementam e se reforçam; por outras, são conflitivas, ou se sobrepõem total ou parcialmente; algumas são originários de campos teóricos que pouco ou nada se comunicam.

⁸⁴ Burton Weisbrod, "The Future of the Nonprofit Sector: Its Entwining with Private Enterprise and Government", *in Journal of Policy Analysis and Management*, John Wiley & Sons, Vol. 16, No. 4, 1997.

Sociedade civil

Como foi observado na seção 2.1., o terceiro setor é freqüentemente apresentado como sinônimo, “expressão” ou “manifestação” da sociedade civil. O termo “organização da sociedade civil” ajuda a transmitir a impressão errônea de que o conjunto das organizações privadas sem fins lucrativos representa a totalidade da sociedade civil e de que os valores e causas destas organizações são os mesmos da sociedade civil como um todo.

Esta é a suposição mais freqüente encontrada na literatura profissional sobre o terceiro setor, em publicações de instituições multilaterais e, por vezes, até em textos acadêmicos. Ela tende a atribuir uma valoração eminentemente positiva ao terceiro setor e apóia o seu “fortalecimento”, no sentido de promover o aumento do número de organizações sem fins lucrativos e introduzir isenções tributárias e incentivos fiscais para estimular a filantropia. Este discurso também é utilizado para defender a “participação” da sociedade civil na esfera pública, através de consultas ou da contratação de organizações sem fins lucrativos para a prestação de serviços públicos.

Duas principais preocupações decorrem desta corrente. Em primeiro lugar, o chamado à participação de organizações sem fins lucrativos “representando” a sociedade civil, como mecanismo de consulta, pode ser facilmente utilizado como forma de legitimação de decisões não democráticas. As consultas, normalmente feitas a um número limitado de organizações, podem ser facilmente manipuladas para legitimar qualquer decisão prévia, pois tal é a diversidade de interesses do terceiro setor que não é difícil realizar um seminário com um auditório cheio de organizações que defendem *qualquer* causa. Afirmar, *a posteriori*, que “a sociedade civil foi amplamente consultada” é um subterfúgio freqüentemente utilizado para justificar decisões tomadas de cima para baixo.

Em segundo lugar, mesmo aceitando-se o suposto de que terceiro setor e sociedade civil são sinônimos ou, ao menos, tendem a se igualar quanto mais representativo ou “desenvolvido” for o terceiro setor, questiona-se se a melhor maneira de fortalecer o setor não seria o *laissez-*

faire. Para fortalecer o setor, o melhor caminho seria não interferir de forma alguma, já que não cabe ao Estado ou ao Mercado definir os rumos da sociedade civil.

O terceiro setor como o espaço da sociedade civil leva à associação deste espaço à solidariedade, enquanto o Estado se caracterizaria pelo poder e a política, e o Mercado, pelo dinheiro e o lucro. Esta caracterização parte da separação habermasiana entre “sistema” e “mundo da vida”. Segundo Caetano Pereira de Araújo, “no mundo da vida localizar-se-iam aquelas instituições responsáveis pela reprodução da cultura, da sociedade e da personalidade, instituições cujo conjunto constituiria, na leitura de Cohen e Arato, a sociedade civil”⁸⁵. O “mundo da vida” constituiria um espaço vital da sociedade entre o Mercado e o Estado, que deveria ser preservado do constante risco de contaminação com os outros setores.

As organizações não-governamentais, sem fins lucrativos, formadoras do espaço do “mundo da vida”, ao passarem a apresentar uma atuação mais alinhada com os outros setores - a produção de bens econômicos ou atuação junto ao Estado - migrariam para as outras esferas. Enfrenta-se, com a contaminação entre os setores - que também poderia ser chamada de “parceria” - o perigo de burocratização, de comercialização e de profissionalização das organizações que compõem o terceiro setor, com o risco de diluir nos outros dois setores o espaço da sociedade civil.

Visão pluralista

Desde antes de Tocqueville, teorias liberais argumentavam que a existência de uma pluralidade de associações voluntárias e livres, defendendo interesses diversos, era um requisito necessário à democracia⁸⁶. Uma preocupação recorrente quando à liberdade de associação era

⁸⁵ Caetano Ernesto Pereira de Araújo, “Meio Ambiente e Novos Atores Sociais: Limites e Interação entre Estado e ONGs. In: *Sociedade e Estado*, vol. XI, jan./jun. 1996.

⁸⁶ Para Tocqueville: “Nos países democráticos, a ciência da associação é a ciência mãe; (...) Para que os homens permaneçam civilizados ou assim se tornem, é preciso que entre eles a arte de se associar se desenvolva e aperfeiçoe na mesma medida em que cresce a igualdade de condições.”

o potencial desestabilizador de grupos que, devido à sua independência e autonomia em relação ao governo, tornar-se-iam incontroláveis. A solução encontrada nos Estados Unidos, intensamente discutida após a independência deste país, foi assegurar a ampla liberdade de associação, justificada através de dois argumentos principais: (1) o poder de qualquer grupo individual tenderia a diminuir quanto maior fosse o número de grupos existentes, diluindo-se entre a multiplicidade de associações; (2) as facções, ou associações, são um fenômeno inevitável; é mais democrático e seguro conviver com a ameaça representada por vários grupos privados do que com um Estado autoritário⁸⁷. Assim, justificou-se nos EUA uma tradição de não-interferência do Estado em assuntos de grupos privados e o asseguramento da ampla liberdade de associação.

Entre as correntes políticas contemporâneas, a que mais se assemelha ao liberalismo político clássico de Tocqueville e dos Federalistas, no tocante ao associativismo, é a corrente denominada *pluralista*. Uma democracia composta por uma diversidade de organizações independentes, onde o conjunto de interesses encontra canais de representação, é o modelo almejado por esta corrente.

Para Robert Dahl, um dos principais teóricos do pluralismo, um sistema político com organizações independentes é, simultaneamente, um pré-requisito e uma consequência inevitável da democracia⁸⁸. Estas organizações representam, por um lado, espaços de socialização e de vida comunitária; sua existência, por outro lado, é desejável por auxiliar o cumprimento do papel de manutenção do controle mútuo do Estado e de grupos privados e evitar a dominação política por uma hierarquia. Para os pluralistas, associações voluntárias são *watchdogs* - "cães de guarda" - da democracia.

Por "organizações independentes", o autor refere-se a um leque amplo de organizações que extrapola o *nonprofit sector* e inclui entidades que atuam politicamente, como partidos e sindicatos. Um componente central na democracia pluralista são os *grupos de interesse* ou

⁸⁷ Esta questão é abordada em Alexander Hamilton, James Madison & John Jay, *El Federalista*, México: Fondo de Cultura Económica, 1957 (publicada originalmente em 1788).

⁸⁸ Robert Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy - Autonomy vs. Control*. New Haven: Yale.

grupos de pressão. Para Dahl, um grupo de pressão é qualquer conjunto de pessoas fora do exercício de um cargo político, que procura exercer influência na tomada de decisões políticas. Pressão, propriamente, é a atividade de *lobby*, ou a possibilidade de recorrer a *sanções positivas* ou *negativas* sobre os legisladores ou *decision-makers* políticos. Os grupos de pressão atuam politicamente sem estar investidos de um mandato eleitoral, influenciando decisões que podem ser favoráveis ou contrárias ao desejo da maioria.

Para Charles Lindblom, a existência de grupos de pressão é compatível com a expressão de livre pensamento e apresenta diversos aspectos positivos para o processo democrático: exerce funções de educação dos cidadãos no processo político e auxilia a tomada de decisões e o controle e fiscalização de sua implementação⁸⁹. Entretanto, para o mesmo autor, eles introduzem na democracia um elemento de desigualdade política, devido à distribuição inevitavelmente desequilibrada de influência entre grupos de tipos e portes diferentes que, em sistemas capitalistas, controlam volumes diferentes de recursos, levando a um variado grau de êxito no exercício da influência. Ao contrário da democracia representativa pura, onde se assegura a igualdade de representação a qualquer eleitor, no pluralismo dos grupos de pressão, o que conta é a capacidade de mobilização - incomparavelmente desigual - entre indivíduos e grupos pobres e ricos como, por exemplo, uma associação comunitária e uma união industrial.

Um aspecto negativo freqüentemente apontado na democracia pluralista é que, como mecanismo de participação para a tomada de decisões políticas, ela é mais eficaz em produzir impasses do que consensos mobilizadores e a atuação dos atores tende, por isto, a visar mais o bloqueio de decisões do que a proposição de soluções.

Apesar de reconhecer estas restrições, a posição dos pluralistas é francamente favorável à ampliação da participação das organizações independentes. O componente de tensão e dese-

⁸⁹ Charles E. Lindblom, *O Processo de Decisão Política*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1980.

quilíbrio que o pluralismo carrega não obscurece, segundo Dahl, suas características positivas, que tendem a levar a democracia ao sucesso, no longo prazo⁹⁰.

As organizações da sociedade civil - e particularmente as ONGs - podem ser caracterizadas como grupos de pressão que, preservando um relativo grau de independência em relação ao governo, procuram influenciar as decisões políticas através de mecanismos bem articulados de pressão. Estes envolvem a mobilização da opinião pública através de atos públicos e competente uso da mídia, a fiscalização do governo e a denúncia de irregularidades.

Embora a perspectiva pluralista não trate especificamente de organizações sem fins lucrativos, ela é relevante para o terceiro setor pois este setor se apropriou da temática pluralista para legitimar-se publicamente. Nesta perspectiva, os limites entre o Estado e o terceiro setor são uma preocupação relevante. Para poder desempenhar seu papel de grupo de interesse de forma efetiva e legítima, o terceiro setor não poderia estar de forma alguma subordinado ao Estado. Argumenta-se, recorrentemente, que a dependência de organizações do terceiro setor de fundos públicos pode tornar as organizações mais dóceis e menos propensas a vigiar e controlar o Estado, a não ser no seu interesse próprio, ou para obter mais recursos públicos.

Visão participacionista

Uma corrente que avança no caminho dos pluralistas, afirma que a *participação* deve ser o elemento central da democracia. Defende a ampliação da participação para instâncias que vão além das esferas tradicionais da política. Busca-se reconhecer o caráter político de espaços como a família, a escola e qualquer organização e reconstituí-los como instâncias menores de democracia direta. Defendendo o maior controle dos representantes eleitos pela sociedade, visam também introduzir mecanismos de participação direta no processo político.

⁹⁰Seus argumentos recordam-nos, novamente, Tocqueville: "*Não se pode negar que, em matéria política, a liberdade ilimitada de associação é, dentre todas as liberdades, a última que um povo pode suportar. Se não o faz cair na anarquia, fá-lo tocá-la, por assim dizer, a cada instante.*"

Esta corrente parece levar a tese pluralista ao seu extremo, baseada na crença otimista na natureza essencialmente participativa das pessoas e minimizando o risco principal apontado no modelo pluralista: o perigo da distribuição desigual do poder, que permite a tomada de decisões contrárias ao interesse da maioria. O processo participativo, para esta corrente, é educativo em sua essência, levando ao aperfeiçoamento da democracia à medida em que o homem aprende a atuar politicamente.

Esta é uma visão praticada pelas ONGs e organizações que têm na educação para a cidadania a sua razão de ser e seu método de trabalho. Como pedagogia, é um forte instrumento de conscientização de indivíduos; enquanto modelo político, é uma utopia que eleva à última potência as limitações da perspectiva pluralista.

A combinação de ideais pluralistas e participacionistas fundamenta a tendência dos anos noventa, impulsionada por agências internacionais e internacionais de desenvolvimento e por Estados nacionais, de fomentar a "criação" e o fortalecimento de sociedades civis em países subdesenvolvidos ou em democracias recentes.

Capital social e confiança

A literatura da corrente contemporânea da Ciência Política que investiga a relação entre "valores coletivos", "vida cívica" e instituições democráticas teve forte influência no campo de estudos do terceiro setor. Os mais conhecidos autores desta corrente são Robert Putnam e o controvertido Francis Fukuyama. Putnam, frente à pergunta "quais são as condições necessárias para criar instituições representativas fortes, abertas e eficientes", estabeleceu a existência de uma relação entre a qualidade da "comunidade cívica" e o sucesso ou fracasso de governos locais⁹¹. Seu estudo freqüentemente citado sobre governos sub-nacionais na Itália mostra que, no norte deste país, a história formou um tecido social composto de intensas relações horizon-

⁹¹ Robert Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press, 1993.

tais de troca, cooperação e ajuda mútua, enquanto no sul dominaram as relações verticais e assimétricas de paternalismo e clientelismo⁹². Segundo seus indicadores de *desempenho institucional*, os governos locais do norte superaram amplamente os do sul italiano. Sua análise revela ainda que um padrão relativamente constante de “capital social” manteve-se ao longo da história das regiões italianas, e argumenta que este é o fator que melhor explica o sucesso ou fracasso, na Itália, das instituições democráticas. O papel das associações voluntárias no estudo de Putnam é fundamental, e a relação entre o associativismo e a qualidade dos governos é estabelecida de forma inequívoca: “a filiação a grupos horizontalmente ordenados (como clubes esportivos, cooperativas, sociedades e ajuda mútua, associações culturais e grupos voluntários) deve ser positivamente associada a bom governo”⁹³.

Capital social é definido por Putnam como um “recurso moral”, um conjunto de “*características da organização social, tais como confiança, normas, redes, que podem aumentar a eficiência de uma sociedade ao facilitar a ação coordenada*”⁹⁴. Fukuyama segue este caminho. Este autor aponta que os valores de reciprocidade, obrigação moral, dever para com a comunidade e confiança não são um anacronismo em sociedades capitalistas modernas, mas uma condição essencial para o seu sucesso⁹⁵: “Hoje, abandonada a promessa de engenharia social, praticamente todos os observadores sérios compreendem que instituições políticas e econômicas liberais dependem de uma saudável e dinâmica sociedade civil para a sua vitalidade”⁹⁶.

⁹² A idéia de comparar os resultados e aplicar as conclusões do estudo de Putnam à realidade regional brasileira é tentadora; de fato, o contraste entre uma região caracterizada pela grande propriedade rural e outra pela pequena propriedade, pelo comércio e a indústria assemelha-se à imagem do regionalismo brasileiro. A leitura cuidadosa, em particular da ênfase na análise histórica - que leva Putnam ao estudo da formação das instituições desde a época medieval - revela a inadequação destas comparações imediatas.

⁹³ Robert Putnam, *op. cit.*

⁹⁴ Robert Putnam, *op. cit.*

⁹⁵ Novamente, esta imagem nos leva a Tocqueville e sua caracterização da civilização anglo-americana pela combinação aparentemente contraditória do “espírito da religião” e o “espírito da liberdade” e *para A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo* de Max Weber, que aprofunda a relação íntima entre as Reformas Protestantes, particularmente Luterana e Calvinista, e o surgimento e sucesso do Capitalismo.

⁹⁶ Fukuyama define sociedade civil como “*um complexo emaranhado de instituições intermediárias, incluindo empresas, associações voluntárias, instituições de ensino, clubes, sindicatos, mídia, instituições de caridade e Igrejas*”.

A compreensão do processo de acumulação de capital social é uma questão central para esta corrente. Fukuyama vê a acumulação como um lento e misterioso processo cultural, facilmente perturbado por políticas governamentais. Para Putnam, este processo é caracterizado por ciclos virtuosos de acumulação e ciclos viciosos de destruição de capital social. A preocupação de ambos os autores com o processo de criação e perda de capital social coincide com um diagnóstico de degradação da vida cívica em seu país, os Estados Unidos: em outro ensaio influente, Putnam afirma que o nível de filiação a associações voluntárias tem caído fortemente nos Estados Unidos nos últimos anos, levando a uma crise de engajamento cívico que poderia, em última instância, debilitar as instituições democráticas do país.⁹⁷

Esta corrente, novamente, não tem por objeto específico as organizações sem fins lucrativos ou o terceiro setor. De maneira semelhante às anteriormente apresentadas, refere-se a associações voluntárias ou organizações cívicas que podem ou não assumir a forma jurídica de organizações sem fins lucrativos.

Variações consistentes com o conceito de capital social encontraram espaço nos anos noventa. Margaret Keck, por exemplo, fala de *dense social networks*, em sua abordagem sobre a emergência e a eficácia de movimentos sociais e organizações transnacionais.

O conceito de capital social, em linha com a perspectiva pluralista, não atribui propriedades positivas ou virtuosas às *organizações específicas* no âmbito da sociedade, mas afirma que o conjunto de organizações - o *setor* - desempenha um papel virtuoso no funcionamento do mercado e na qualidade das instituições democráticas.

Apesar do papel abertamente positivo e benéfico reservado às organizações sem fins lucrativos por esta corrente, sua aplicação por parte dos entusiastas do terceiro setor tem sido criticada como simplista e enganadoramente otimista. Judith Tandler, em sua análise sobre as realizações dos últimos governos do Estado do Ceará, questiona a interpretação das conclusões de trabalhos como o de Putnam na Itália por parte da comunidade internacional de desenvol-

⁹⁷ Robert Putnam, "Bowling Alone: America's Declining Social", *Journal of Democracy*, 6, 1995.

vimento⁹⁸. Sua crítica aponta a falácia de traçar relações causais deterministas entre bom governo e organizações cívicas ativas. Tendler argumenta que nem sempre é possível encontrar evidência de aumento de eficiência e democratização dos governos onde há forte participação cívica, e que a relação inversa - o impacto do bom governo na construção de capital social - é mais tênue ainda⁹⁹.

Corrente elitista

A corrente que veio a ser chamada de elitista, tendo como originais formuladores Max Weber e Joseph Schumpeter, carrega uma visão mais sombria do liberalismo do que as correntes anteriormente apresentadas. Para estes, a democracia, desprovida de ideais utópicos de "governo do povo" ou de "bem comum", não representa mais que um *método* ou um *mercado* para a escolha de líderes políticos.

Segundo David Held, em Weber a democracia competitiva é ainda desejável por apresentar-se como contraposição à característica mais marcante do mundo moderno: a burocracia¹⁰⁰. Para Weber, a racionalidade burocrática é uma força essencialmente antidemocrática, porém inevitável em um mundo crescentemente complexo, que reinaria absoluta se não fosse contrabalançada por um sistema competitivo de escolha de líderes. Schumpeter, por sua vez, apresenta um mundo onde o último vestígio de democracia é a capacidade de, periodicamente, substituir líderes¹⁰¹. Tanto ele como Weber questionam a capacidade do povo de participar plenamente da política, limitando seu papel à escolha plebiscitária passiva. Ao povo somente resta o direito de aprovar ou reprová-los líderes que lhe são apresentados.

⁹⁸ Judith Tendler, *Good Government in the Tropics*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.

⁹⁹ A conclusão de seu estudo sobre o Ceará de Tasso Jereissati e Ciro Gomes aponta para a existência de uma relação complexa entre governo central, governos locais e organizações da sociedade civil, onde não se confirmam os pressupostos sobre as características inerentes às ONGs quanto à sua capacidade de melhor atender os interesses das comunidades locais e de contrabalançar e controlar o governo.

¹⁰⁰ David Held, *Models of Democracy*. Stanford University Press, 1987.

¹⁰¹ Joseph A. Schumpeter, *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 1961.

Na democracia elitista, o papel das organizações independentes é essencialmente diferente daquele do pluralismo: tendo sido a democracia reduzida a um método de escolha de líderes, todos os locais onde os políticos de profissão e aspirantes a tal atuam representam espaços competitivos de formação e seleção de líderes. A importância positiva do papel de organizações da sociedade civil está no fato de que apenas através de uma classe política competente, bem preparada e responsável, formada também nestas instâncias, a democracia poderia ter sucesso frente à burocratização. As organizações da sociedade civil não representam instâncias políticas menores, mas espaços onde pode ocorrer a formação de líderes, das elites destinadas a governar. Nesta corrente, entretanto, não resta espaço para ilusões de verdadeiras entidades "populares", pois estas apenas serão bem-sucedidas na medida em que formarem elites - burocráticas e políticas - competentes que, inevitavelmente, *oligarquizam-se*, afastando-se de suas bases populares. Movimentos populares organizados encontram-se permanentemente sob a dupla ameaça de *cooptação* por elites detentoras dos recursos ou *dissolução* e desmobilização.

Além de reservar poucas qualidades positivas ao terceiro setor, a perspectiva elitista torna a alertar para o risco de cooptação de organizações independentes pelo Estado ou outras elites.

Movimentos sociais

O termo movimentos sociais refere-se a uma dinâmica social que não toma a forma, necessariamente, de organizações sem fins lucrativos, mas interessa ao estudo do terceiro setor porque os movimentos estão na origem e formam a base de grande parte destas organizações. Movimentos sociais tratam da expressão de interesses não adequadamente representados no sistema político formal. Devido a este foco, o estudo de movimentos sociais freqüentemente prioriza o conflito social. É nos momentos de ruptura e perturbação social que o analista encontra manifestações concretas da dinâmica latente de processos políticos.

Sidney Tarrow define movimentos sociais como “desafios coletivos por pessoas solidárias e com objetivos comuns em interação sustentada com elites, oponentes e autoridades”¹⁰². Esta definição enfatiza a disputa pelo poder entre grupos, o caráter contencioso dos movimentos sociais. Uma das teorias americanas de movimentos sociais, elaborada por John McCarthy e Mayer Zald destaca-se pela influência que exerceu sobre os teóricos do *nonprofit sector*. Estes autores fazem uma distinção de níveis, propondo as categorias de *social movement organizations (SMO)*, *social movement industry (SMI)* e *social movement sector (SMS)*¹⁰³, distinguindo um nível organizacional (*SMO*), um subsetor associado a uma determinada causa ou objetivo (*SMI*), e um nível setorial caracterizado pelo conjunto de organizações e causas (*SMS*). McCarthy e Zald não propõem que as *SMOs* tenham a forma institucional de organizações sem fins lucrativos mas, na maioria dos casos, isto é o que ocorre. Desta forma, o “setor de movimentos sociais” é apenas um subconjunto do terceiro setor, excluindo entidades como fundações, universidades, hospitais e associações que não compartilham os objetivos e a identidade das *SMOs*. Esta diferenciação de três níveis - organizacional, setorial e social - é aplicável também ao terceiro setor; ela permite distinguir fenômenos que normalmente são confundidos na análise deste setor.

As teorias sobre movimentos sociais podem também ser enquadradas nas molduras pluralista e elitista apresentadas anteriormente. A teoria pluralista os dociliza ou exclui: movimentos sociais que atuam dentro da lei são grupos de interesse legítimos como quaisquer outros, que encontram acesso ao sistema político em uma medida que reflete seu peso e sua legitimidade social. O recurso de movimentos a formas ilícitas ou violentas de mobilização - piquetes, ocupações e saques, por exemplo - apenas confirmam o caráter antidemocrático de certos movimentos, pois para os pluralistas o sistema político democrático é aberto e permite acesso a todos, desde que respeitadas as suas regras.

¹⁰² Sidney Tarrow, *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

¹⁰³ John McCarthy & Mayer N. Zald, “Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory”, *In: American Journal of Sociology*, Vol. 82, N. 6.

A *resource mobilization theory* é a herdeira da tradição elitista desenvolvida no campo dos movimentos sociais, tendo como formuladores McCarthy e Zald¹⁰⁴. Esta teoria parte da principal crítica ao pluralismo dos grupos de interesse: a distribuição desigual de recursos e poder político entre grupos participantes de sistemas democráticos de mercado. A arena política, na visão elitista, assemelha-se a um clube fechado dos ricos e poderosos, que exclui e deixa sem oportunidade aqueles desprovidos de recursos. Nesta visão, não há possibilidade de protagonismo das massas.

Como as elites são, por definição, os grupos que detêm o controle da maior parte dos recursos materiais e políticos, não resta alternativa aos movimentos populares que aspiram a uma maior participação senão associar-se a segmentos das elites para promover os seus interesses. A mobilização de recursos e a promoção de políticas de alianças com as elites são a única forma viável de atuação dos movimentos sociais. Saem fortalecidas as organizações que são bem-sucedidas nesta política de alianças e obtêm recursos, mas a necessidade de aliar-se a elites traz o paradoxo do risco de cooptação e desvio de objetivos. Como detentoras dos recursos, cabe às elites, novamente, o papel protagônico na arena política.

Uma terceira corrente de reflexão sobre movimentos sociais, que não se encaixa nas molduras pluralista e elitista, analisa *estruturas de oportunidades políticas* para a mobilização. Esta corrente afirma que os movimentos sociais tomam corpo com o surgimento de oportunidades políticas para atores sociais que normalmente encontravam-se à margem do sistema político¹⁰⁵. Apesar de reconhecer a necessidade dos movimentos de controlar recursos e de atrair simpatizantes e fazer alianças, esta corrente afirma que os participantes dos movimentos dispõem, por si, de recursos consideráveis: seu número, capacidade de organização e de ação; através de greves, passeatas, piquetes e outras formas de protesto, são capazes de induzir as mudanças que propõem.

¹⁰⁴ Esta teoria encontra-se elegantemente resumida em John McCarthy & Mayer Zald, *op. cit.*

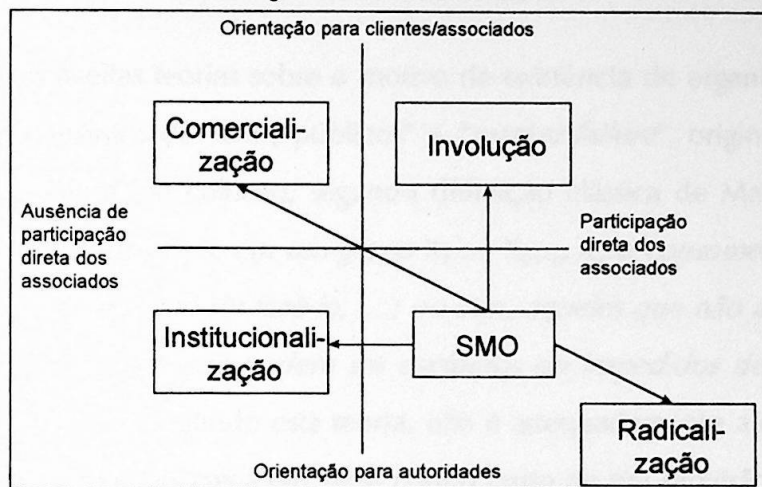
¹⁰⁵ Sidney Tarrow, *Power in Movement*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

Apesar de serem largamente ignoradas na produção contemporânea sobre o terceiro setor, teorias de movimentos sociais são de extrema relevância para o tema, por pelo menos três motivos: Em primeiro lugar, ao terem como objeto uma dinâmica social fugidia, que emerge, se retrai e torna a irromper com força, que passa por organizações mas não se limita a elas, as teorias de movimentos sociais resgatam a relação entre o terceiro setor e a esfera informal, recompondo o espaço da sociedade civil.

O segundo aspecto a ressaltar é que o estudo de movimentos sociais permite compreender melhor os caminhos tomados pelas organizações formadas em sua esteira. Hanspeter Kriesi mostra a relação entre trajetórias de movimentos sociais e o desenvolvimento organizacional das *SMOs* (*social movement organizations*). Seu modelo distingue quatro tipos de organizações que se relacionam com movimentos sociais: (1) organizações de suporte (*supportive organizations*), caracterizadas pela prestação de serviços, (2) associações mútuas, que se caracterizam por ações de ajuda recíproca e altruísmo, (3) partidos e grupos de interesse, que visam a representação política, e (4) *SMOs*, voltadas para a mobilização política. Kriesi aponta que, com o desenvolvimento interno e externo das *SMOs*, estas passam a sofrer pressões para consolidar-se em um formato organizacional mais estável, já que os movimentos sociais não asseguram a sua perpetuidade. Este desenvolvimento organizacional passa pelo crescimento, pela mudança de objetivos e valores e pela forma de relacionamento com o ambiente externo. O modelo abaixo sintetiza as tendências de estabilização de organizações de movimentos sociais¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Hanspeter Kriesi, "The Organizational Structure of New Social Movements in a Political Context". In Doug McAdam, John D. McCarthy & Mayer Zald (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements - Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

Quadro 2.5. Tipologia de Transformação em Objetivos e Repertório de Ação de Movimentos Sociais



Fonte: Kriesi, 1996

Segundo suas dimensões - orientação para autoridades ou clientes/associados e participação ou ausência de participação dos associados, Kriesi indica que as organizações tendem a tomar um de quatro caminhos: (1) institucionalizarem-se, ou seja, tornarem-se atores políticos na arena formal, como partidos ou grupos de interesse; (2) comercializarem-se, oferecendo serviços pagos a clientes ou associados; (3) "involuïrem", tornando-se associações de ajuda mútua e; (4) caminharem para a radicalização, no sentido de mobilização revigorada. Note-se que, qualquer que seja o caminho de desenvolvimento organizacional, a instituição resultante pode continuar a ser uma organização sem fins lucrativos, atuando no terceiro setor.

A terceira e talvez mais importante lição da teoria de movimentos sociais ao campo do terceiro setor é a de contraponto às teorias positivas e otimistas que dominam o pensamento do terceiro setor. A persistência de movimentos sociais no mundo recorda que o fortalecimento de instituições da sociedade civil não necessariamente é um caminho seguro para a harmonia e a estabilidade democrática. A erupção de um movimento é uma manifestação das tensões e conflitos latentes em todas as sociedades. No momento atual, quando o objetivo de fortalecer o terceiro setor parece ser uma unanimidade entre governos em todo o mundo, este corpo teórico destoante serve de alerta para a nova engenharia social que está em curso.

Market failure/government failure

Uma das mais aceitas teorias sobre o motivo de existência de organizações sem fins lucrativos deriva dos conceitos de “bens públicos” e “*market failure*”, originários da economia. Um bem público, comum, ou coletivo, segundo definição clássica de Mancur Olson, é “*um bem, tal que se qualquer pessoa X_i em um grupo X_1, \dots, X_n o consome, não é possível impedir as outras pessoas do grupo de fazê-lo, (...) ou seja, aqueles que não adquirem ou pagam pelo bem público ou coletivo não podem ser excluídos ou impedidos de consumi-lo*”¹⁰⁷. A demanda por bens públicos, segundo esta teoria, não é adequadamente atendida pelo mercado, pois não há vantagem econômica em arcar com o custo de sua provisão, devido à impossibilidade de impedir o acesso ao bem àqueles que não pagam por ele - o chamado “*free rider problem*”. Mais do que um simples problema de contenção de indivíduos oportunistas cujo comportamento difere daquele da maioria, o modelo afirma que o comportamento esperado de qualquer indivíduo racional, em face do problema de provisão de bens públicos, é esperar passivamente que a demanda seja suprida por terceiros, sem despendar esforços para esse fim. Este modelo apresenta uma explicação clássica para a existência de governos, capazes, através de seu poder coercitivo, de alcançar o interesse coletivo.

Entretanto, segundo uma formulação originalmente aplicada ao *nonprofit sector* pelo economista Burton Weisbrod, governos também têm capacidade limitada de satisfazer todas as demandas públicas. Segundo Weisbrod, os governos democráticos caracterizam-se pelo seu comprometimento com as necessidades e demandas do cidadão e eleitor médio. Em sua busca do atendimento das necessidades da maioria, para permanecer no “mercado eleitoral”, governos estariam obrigados a ignorar as demandas de grupos minoritários. A esta característica dos governos democráticos, que deixa desatendidas mais demandas quanto maior o grau de diferenciação de uma sociedade, Weisbrod atribuiu o nome de “*government failure*”¹⁰⁸. Segundo

¹⁰⁷ Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge: Harvard, 1965.

¹⁰⁸ Burton Weisbrod, “Toward an Understanding of the Voluntary Non-Profit Sector in a Three Sector Economy”, in: E. S. Phelps, *Altruism, Morality, and Economic Theory*, Nova York: Russell Sage Foundation, 1975.

seu modelo, a existência de organizações voluntárias seria uma resposta à incapacidade dos governos de atender a todas as demandas coletivas. Suas conclusões levariam a esperar que, mantida a igualdade das demais condições, uma sociedade com maior diversidade (de religiões, grupos étnicos etc.) produziria um maior número de organizações sem fins lucrativos.

Como não dispõem do poder coercitivo dos governos sobre a sociedade, organizações sem fins lucrativos também seriam vítimas de *free riders* e não seriam capazes de produzir bens públicos de maneira a suprir a demanda. Críticos ao modelo de Olson afirmam que há, nestas organizações, razões não-econômicas importantes que levam à sua formação, apesar da existência de estímulos racionais à passividade.

O modelo *market failure/government failure* coloca o Estado e o terceiro setor em terrenos opostos e levaria a crer que onde o Estado é mais capaz de atender às necessidades da sociedade, haveria um menor número de organizações sem fins lucrativos e, onde a falha do Estado fosse mais acentuada, o número de organizações seria maior. Salamon e Anheier argumentam em contrário: a realidade de mais de duas dezenas de países para os quais há dados de pesquisa sobre o terceiro setor contraria esta teoria, apesar de sua popularidade¹⁰⁹; desmentindo o pressuposto de que o Estado deve, necessariamente, “sair do caminho” para abrir espaço para o terceiro setor e a sociedade civil.

Voluntary failure

A teoria de “*market failure/government failure*” de Weisbrod enfatiza que o Estado surge para suprir deficiências do mercado, e que o terceiro setor surge como alternativa a um Estado ineficiente e incapaz de atender a diversidade existente de interesses. Uma inversão do argumento de Weisbrod desfere um golpe na corrente que vê no terceiro setor uma solução para os “males do governo”. Salamon argumenta que a história mostra que, na maioria dos casos, a

¹⁰⁹ Lester M. Salamon, Helmut K. Anheier & associates, *The Emerging Sector Revisited: A Summary*. Baltimore: Johns Hopkins University, 1998.

atuação do terceiro setor em determinadas áreas *antecedeu* a do Estado, e que este somente entrou em cena devido à incapacidade do primeiro em atender à demanda pelos bens públicos em questão; a caridade antecedeu ao *welfare state*. Este autor denomina "*voluntary failure*"¹¹⁰ a incapacidade inerente ao terceiro setor de atender todas as demandas de serviços públicos. Esta deficiência é caracterizada por quatro atributos:

Insuficiência: Este é reflexo do dilema do "*free rider*", esboçado anteriormente: nenhuma organização tem condições de obter recursos em volume suficiente para a operação de serviços públicos na escala necessária para atender à demanda, sem a capacidade de recorrer a contribuições obrigatórias, pois o benefício seria igualmente disponível a todos, pagantes ou não. Somente o Estado, através do poder de tributação, detém esta capacidade.

Particularismo: organizações voluntárias tendem a beneficiar grupos de acordo com critérios que julgam importantes, mas que não são, necessariamente, aqueles que asseguram a equidade e o acesso a todos os que precisam dos serviços. Organizações privadas podem legitimamente optar por privilegiar ou servir prioritariamente aos membros de um determinado grupo étnico, religioso ou mesmo familiar, como preferirem. Por mais louváveis que sejam as ações caridosas das organizações sem fins lucrativos, sua independência e particularismo não permitem assegurar que a totalidade de interesses, demandas e carências serão atendidas. O Estado democrático guia-se por princípios opostos ao particularismo: equidade e universalidade.

Paternalismo: O controle dos serviços a serem oferecidos, em um sistema controlado por organizações voluntárias, está nas mãos de quem detém os recursos. Independente do mérito da ação desenvolvida, este aspecto legitima as elites econômicas como decisoras sobre os desfavorecidos e nega qualquer tipo de *direito* a quem recebe. Esta relação tende a criar dependência e subordinação entre os detentores de recursos e aqueles que necessitam deles.

¹¹⁰ Lester Salamon, "Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State", in: Lester Salamon, *Partners in Public Service: Govern-*

Amadorismo: Amadorismo é o reverso da moeda do voluntariado. A qualidade louvada de utilização de trabalho voluntário pelo terceiro setor está associada ao problema de sua freqüente falta de capacitação para agir com os meios necessários, que efetivamente atendam à demanda por serviços públicos. A crescente profissionalização do terceiro setor é conseqüência da demanda por serviços prestados por pessoas especializadas: médicos, psicólogos, assistentes sociais, enfermeiros etc., inseridos em estruturas formais.

O conceito de *voluntary failure* é utilizado por Salamon como crítica à visão romântica e conservadora de um setor caracterizado pela filantropia e o voluntariado, independente do Estado e que deve ficar a cargo da prestação serviços sociais para as populações desfavorecidas¹¹¹.

Privatização/terceirização

Na visão dominante entre os governos latino-americanos dos anos noventa que se convencionou chamar neo-liberal, caracterizada pela defesa da redução das funções de Estado a um mínimo que garanta pouco mais que a manutenção da ordem pública e a defesa de fronteiras, a privatização é um elemento central. O tema de privatização é abordado na literatura sob duas óticas genéricas: "*load-shedding*", ou redução do tamanho do Estado, e "competição", ou injeção de mecanismos de mercado na esfera pública. Entende-se por privatização, "*a mudança para a produção privada, ao invés de pública, de bens e serviços*". Entretanto, respondem por este nome ações tão distintas quanto "(1) a cessação de programas públicos e retirada do Estado de determinadas responsabilidades; (2) a venda de ativos públicos, incluindo terras, infra-estrutura e empreendimentos públicos; (3) o financiamento da provisão privada de servi-

ment-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State, Baltimore: Johns Hopkins, 1995, pp. 33-49.

¹¹¹ O perfil do terceiro setor nos Estados Unidos, bem como na maioria dos países que participam do estudo comparativo da Johns Hopkins University põe por terra estes três mitos, chegando às seguintes conclusões: a filantropia representa uma parcela menor dos recursos do terceiro setor em relação aos provenientes de fundos públicos e de serviços pagos; o número de horas de funcionários pagos supera diversas vezes o número de horas de voluntários;

ços (...) ao invés de [o Estado] *produzi-los diretamente*; e (4) *desregulamentação do acesso a determinadas atividades*¹¹².

O pensamento que advoga pela privatização *tout court* dos serviços públicos em áreas onde a atuação do Estado se sobrepõe à do terceiro setor, não reconhece como papel do Estado a redistribuição de riqueza ou a atenuação da pobreza, salvo na criação de uma rede mínima de segurança para casos extremos de privação. Este pensamento atribui uma responsabilidade fundamental ao indivíduo em assegurar a sua subsistência e prosperidade e reserva à filantropia privada e à caridade religiosa a prestação de assistência aos desvalidos, incapazes e indigentes. O terceiro setor, nesta visão, deve ser plenamente independente do Estado e deve ser o principal responsável pela provisão de serviços sociais.

A privatização através da celebração de contratos com organizações privadas - ou terceirização - é considerada por alguns uma forma branda e de mais fácil aceitação política, pois o Estado continua a financiar os serviços públicos que deixa de prestar. Representa, nessa visão, um passo intermediário, que abre o caminho para a retirada plena do Estado. Embora a privatização e a terceirização sejam bandeiras conservadoras, seu apelo atual entre a centro-esquerda é notável, como o indica a difusão de programas de privatização em todo o mundo, em governos das mais diversas tendências políticas. As mudanças introduzidas no Estado através de programas de terceirização encontram paralelos no setor privado, com as transformações ocorridas no mundo pós-fordista: a substituição de estruturas integradas verticalmente e fortemente controladas a partir do centro por organizações descentralizadas e operadas por terceiros. Tanto o setor público quanto o privado descobriram, entretanto, que esta terceirização "*não ativa mecanismos automáticos de produção de custos menores e melhores serviços*"¹¹³.

Organizações não-governamentais são tipicamente consideradas vocacionadas para operar contratos de terceirização na área de serviços sociais, por deterem *expertise* na prestação

e o terceiro setor não é primordialmente voltado à prestação de serviços às classes desfavorecidas, mas atende principalmente às classes médias.

¹¹² Paul Starr, "The Limits of Privatization".

¹¹³ Ruth H. DeHoog, "Competition, Negotiation or Cooperation: Three Models for Service Contracting", *Administration & Society*, Vol. 22, N. 3, Sage, 1990.

destes serviços e pela sua declarada finalidade pública. A não-existência de fins lucrativos é um elemento compartilhado entre o Estado e o terceiro setor que justifica o repasse de recursos públicos a estas entidades para que estas executem serviços que o Estado deixa de prover.

Outros argumentos ressaltam a semelhança das organizações sem fins lucrativos com o Mercado, enfatizando os argumentos de "competição". Afirma-se que o terceiro setor é mais eficiente, mais flexível e inovador do que o Estado, por isso está melhor qualificado para a prestação de serviços públicos. Desta forma, o terceiro setor situa-se em um espaço ideal, onde é capaz de equilibrar as qualidades do Estado e do Mercado e neutralizar as deficiências de cada setor.

Parceria público-privado

"Parceria" é um destes termos que, de tempos em tempos, tornam-se tão comuns que passam a ser usados para descrever um conjunto cada vez maior de fenômenos, arriscando-se a perder o sentido. Nos anos noventa, parceria tornou-se uma expressão de uso obrigatório no setor empresarial: como termo de moda, é usado com vários significados: para renomear relações tradicionais entre chefes e funcionários, compradores e vendedores ou sócios em empreendimentos. O uso do termo é cada vez mais freqüente no discurso do Estado e é um *cliché* que aparece, obrigatoriamente, em qualquer publicação sobre o terceiro setor.

Em um sentido fraco, mais comum e também mais abrangente, pode-se considerar toda forma de colaboração, atuação conjunta ou arranjo contratual como uma forma de parceria. Assim, a participação de membros de organizações da sociedade civil em conselhos e órgãos deliberativos e decisórios de governo, a troca informal de informações, a doação de recursos a fundo perdido pelo Estado a organizações da sociedade civil, a operação conjunta de programas, a cessão de instalações ou pessoal para a operação de programas, ou até a subcontratação de agências não-governamentais para prestar serviços a agências públicas são exemplos comuns de "parceria". Este uso amplo do termo revela a variedade de formas existentes de atuação

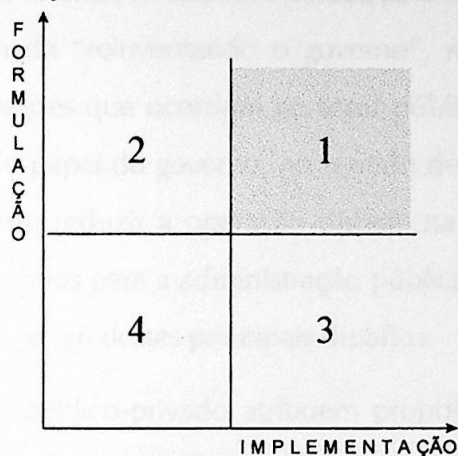
conjunta de atores públicos e privados, e mostra que uma definição mais precisa de parceria não pode ser construída tendo em mente um tipo único de relação.

Uma proposta de definição forte de parceria está comprometida, logo de início, pela maleabilidade do termo no uso corrente. Parceria público-privado pode ser definida como uma relação entre o Estado e organizações sem fins lucrativos, onde estas organizações sem fins lucrativos partilham com o Estado o papel de formulação e implementação de programas ou políticas públicas. A relação implica cooperação e complementaridade entre atores formalmente independentes, e requer certo grau de equilíbrio no poder de decisão, embora uma parceria não pressuponha a igualdade de poder ou de atribuições e responsabilidades entre as entidades. Nesta parceria, o terceiro setor torna-se um ator legítimo nas políticas públicas segundo critérios de legitimidade política ou competência técnica.

Duas dimensões fundamentais na relação entre o Estado e o terceiro setor são o grau de influência ou participação na *formulação* e tomada de decisões políticas, e na *implementação*, ou seja, na operação de programas, projetos, ou serviços públicos. Em outros termos, é a distinção entre a dimensão de *advocacy*¹¹⁴ e serviço, uma dualidade clássica na literatura do terceiro setor. A parceria, no sentido em que é normalmente idealizada, reúne elementos das duas dimensões. Segundo o quadro abaixo, propõe-se que parceria, no sentido forte, é a relação existente no quadrante 1, onde há envolvimento tanto na formulação quanto na operação de programas públicos.

¹¹⁴ Falta em português um termo preciso para traduzir "*advocacy*"; representa, aproximadamente, a mobilização política com o objetivo de influenciar opiniões, sensibilizar ou pressionar decisores de políticas; é aparentado do termo "*lobby*", utilizado quando a atuação visa influenciar decisões de legislação específica.

Quadro 2.6. Dimensões da Parceria



No quadrante 2, há alta influência na formulação mas baixo envolvimento na implementação, indicando uma relação onde a participação se limita à consulta sobre o desenho de políticas públicas. Esta situação é resultante dos tipos de papéis dos atores envolvidos; alguns desejam influenciar políticas mas não participar da sua implementação. Por exemplo, porque consideram que esta é função exclusiva do Estado, ou por não terem como missão prover serviços ou não estarem tecnicamente habilitados a prestá-los; ou, ainda, em função da decisão do Estado de envolver especialistas do setor privado na modelagem de programas públicos.

A área 3 do quadro representa uma situação onde organizações do terceiro setor exercem pouca influência na formulação de programas mas, por sua vez, participam ativamente da sua implementação. Esta situação pode resultar da cooptação das organizações, que se tornam, na prática, apêndices do Estado, mas também pode decorrer da existência de consenso político e técnico sobre a forma pela qual a implementação deve ocorrer (como, por exemplo, quando um tipo de serviço é padronizado e claramente definido), de modo a não haver espaço para exercer influência significativa sobre o seu desenho. Embora seja freqüentemente descrita na literatura como uma situação negativa, esta poderia ser a tendência dominante em um ambiente político estável. No quadrante 4, onde há baixo envolvimento do terceiro setor na formulação e na implementação de políticas, inexistente parceria.

A perspectiva de parceria entre o Estado e os outros dois setores ganhou popularidade através da proposta denominada “reinventando o governo”, nome do livro que capturou o espírito das mudanças e inovações que ocorriam no setor público desde o final da década de oitenta¹¹⁵. A transformação do papel do governo, no sentido de “navegar” mais e “remar” menos (fortalecer a coordenação e reduzir a operação direta), na imagem de David Osborne & Ted Gaebler, aponta novos desafios para a administração pública; a criação e fortalecimento de parcerias intersetoriais tornam-se um destes principais desafios.

Entusiastas da parceria público-privado atribuem propriedades fortemente positivas ao terceiro setor. Para estes, como organizações privadas, as organizações do terceiro setor compartilham características das empresas privadas: operam em mercados competitivos ou, ao menos, raramente são monopolistas e, conseqüentemente, tendem a ser mais eficientes e eficazes. Mesmo que não atuem em mercados semelhantes aos das empresas comerciais, o controle e fiscalização da sociedade, através de seus conselhos e dos associados, exercem pressão pelo uso eficiente dos recursos. Criatividade e flexibilidade são atributos normalmente dados como existentes no terceiro setor. A escala menor dos projetos, em relação ao padrão governamental, asseguraria uma melhor adequação às necessidades locais específicas. Devido a sua natureza sem fins lucrativos, o comprometimento e entusiasmo dos colaboradores e dos líderes são também propriedades consideradas freqüentes e positivas. Visões menos otimistas admitem que, se o terceiro setor não possui necessariamente as virtudes do mercado, ao menos não é contaminado com “vícios” do Estado, como o clientelismo e a tendência da burocracia de colocar seus próprios interesses acima do público, limitando e distorcendo os serviços à população. Por esta lógica, a parceria público-privado seria um antídoto contra os males e ineficiência da gestão pública. Contratando ou financiando organizações do terceiro setor, governos alcançariam resultados mais eficazes e eficientes do que agindo sozinho.

¹¹⁵ David Osborne e Ted Gaebler, *Reinventando o Governo: Como o Espírito Empreendedor está Transformando o Setor Público*, Brasília: MH Comunicação, 6ª ed, 1995.

Will Bartlett & Julian Le Grand propõem o termo *quasi-markets* para descrever um sistema onde provedores privados de serviços públicos têm como principal comprador o Estado¹¹⁶. Na área social, por exemplo, isto significa o financiamento público de escolas, creches ou abrigos privados, através de mecanismos como contratos de prestação de serviços, reembolso de despesas, concessões ou sistemas de *vouchers* (“vales”), oferecidos aos beneficiários para que estes escolham livremente o provedor de sua preferência. Para estes autores, a decisão de um governo de criar ou transferir programas públicos para “quasi-mercados”, ao invés de geri-los diretamente, deve ser feita considerando critérios de (1) *eficiência*, em termos de minimização de *custo total* de uma determinada qualidade e quantidade de serviço; (2) “*responsiveness*”, ou capacidade de responder às expectativas e necessidades de clientes; (3) *escolha*, ou a amplitude de opções para o cliente; e (4) *equidade*, ou seja, o grau de homogeneização ou diferenciação do serviço oferecido e de sua disponibilidade ao público em geral.

Para o sucesso de um “quasi-mercado”, ainda segundo Bartlett & Le Grand, é necessário o preenchimento das condições que enumeram: (1) *estrutura de mercado*, entendida como a existência de um mercado ou o potencial para a sua criação, com diversos provedores capazes de competir entre si; (2) *informação* a baixo custo, disponível para ambos os lados do mercado, principalmente no tocante a qualidade e custo de serviço, minimizando os riscos de seleção e de comportamento oportunista; (3) redução de *custos de transação e incerteza*, ou seja, do custo de negociação, contratação e controle de arranjos que envolvem terceiros; (4) *motivação*, financeira ou outra, para reagir a sinais de mercado; e (5) minimização de “*skimming*”, ou de riscos de seleção adversa: o mercado pode estar mais propenso à prestação de determinados tipos de serviço que não coincidem com a demanda dos cidadãos ou o interesse do governo, como a preferência pelo tratamento de pacientes com doenças simples ao daqueles com males crônicos e de tratamento mais caro.

A experiência mostra que as condições detalhadas acima estão freqüentemente longe da realidade de atuação do Estado e do terceiro setor. Quando a demanda é por *serviços* e não por produtos concretos e, particularmente, por serviços sociais, onde tipicamente se encontra a

¹¹⁶ Julian Le Grand & Will Bartlett, *Quasi-Markets and Social Policy*, Londres: MacMillan, 1993.

parceria com organizações da sociedade civil, as condições estão bem abaixo do ideal: mercados competitivos geralmente inexistem, seja pelo reduzido número de organizações, seja pela forma de interação entre elas. O que se observa, em muitos casos, são monopólios bilaterais, onde uma organização privada tem no Estado o cliente exclusivo para determinado serviço e o Estado a utiliza como fornecedora única.

Na parceria entre o Estado e uma organização da sociedade civil, quem detém o controle? O senso comum leva a crer que uma agência governamental, por ser geralmente maior e detentora de recursos, e por agir por força de lei, tende a ser a parceira forte na relação, subordinando a organização sem fins lucrativos à sua vontade. A literatura sobre a relação entre Estado e terceiro setor adverte para os riscos de cooptação das “frágeis” organizações da sociedade civil pelo “poderoso” Estado. Este alerta, embora relevante em certos casos, representa uma visão parcial da relação entre estes atores. A realidade mostra-se mais complexa.

Uma importante corrente crítica à parceria entre o Estado e o terceiro setor questiona se esta relação resultaria em uma combinação positiva ou se, na verdade, comprometeria a identidade e integridade das organizações do terceiro setor. Para esta corrente, as qualidades positivas do terceiro setor pressupõem a sua independência. Ao interagirem com o Estado, as organizações do terceiro setor estariam sujeitas a tornarem-se semelhantes a este; a aceitação de fundos públicos geraria uma convivência com o poder que, entre outros perigos, tenderia a afastá-las da sua base popular, enfraqueceria o engajamento militante de seus profissionais e voluntários e minaria sua capacidade criativa de alcançar resultados com recursos incertos, gerando uma dependência financeira que comprometeria sua capacidade de representar seus membros ou beneficiários junto ao Estado. Em suma: a cooptação pelo Estado, a perda de sua legitimidade perante a comunidade e a burocratização.

Para Steven Smith & Michael Lipsky, dois dos principais críticos da relação Estado-terceiro setor nos EUA¹¹⁷, o Estado, como fonte de recursos, representaria a mais perigosa parceira do terceiro setor. Esta relação, para eles, ameaça resultar na neutralização da própria

razão de existência do setor, pois “*organizações sem fins lucrativos representam diferentes valores daqueles tidos por governos*” e “*fazem coisas que os governos não podem fazer*”. A parceria “*limita a capacidade da sociedade de reagir efetivamente frente a uma variedade de problemas ao restringir a autonomia de agências privadas, mesmo que sua capacidade de atuação seja aumentada com o incremento de recursos*”¹¹⁸.

Segundo estes autores, a dependência de recursos públicos, e a proporção dominante que estes recursos assumem no orçamento total das organizações que detêm contratos governamentais assegura, mesmo que involuntariamente, a sua maior docilidade e disposição para ceder em seus princípios quando ameaçadas de perder seus fundos públicos. A sobrevivência da organização é colocada acima da sua missão quando a perda de recursos pode implicar demissões, atraso de salários e de pagamentos e risco de falência. Por outro lado, Smith e Lipsky argumentam que ao atuar com recursos públicos, as organizações são sujeitas a um conjunto de requisitos e especificações sobre o controle do uso dos fundos, visando assegurar a transparência e adequação do uso destes, que sujeitam a organização a demandas burocráticas que são comuns no Estado mas inéditas e esmagadoras para o terceiro setor, eliminando qualquer vantagem comparativa destas sobre as agências governamentais. Por último, o freqüente recurso de governos ao atraso de pagamentos como instrumento fiscal colocaria em perigo a saúde financeira das organizações sem fins lucrativos que, normalmente, trabalham com orçamentos enxutos e sem reservas de qualquer espécie.

Uma abordagem derivada da *teoria da firma*, denominada *teoria agente-principal*¹¹⁹ coloca o problema de relações contratuais entre dois agentes de uma forma que inverte a suposição da dominância do Estado sobre o terceiro setor nas relações de parceria. Esta teoria é

¹¹⁷ Smith e Lipsky preocupam-se, principalmente, com a tendência crescente de *contratação* por parte do Estado de organizações sem fins lucrativos como instrumento para atingir os seus objetivos. Estes autores denominam esta relação de *contracting regime*.

¹¹⁸ Steven R. Smith & Michael Lipsky, *Nonprofits for Hire: Contracting in the Modern Welfare State*, Cambridge: Harvard, 1993.

¹¹⁹ Esta teoria foi originalmente formulada por Michael Jensen e William Meckling em “Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure”, *Journal of Financial Economics*, vol. 3, 1976, cit. em Donald Kettl, *Sharing Power - Public Governance and Private Markets*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1993.

resumida a seguir. A parceria, do ponto de vista deste modelo, não é uma relação solidária entre organizações, mas uma atuação racional de maximização de interesse próprio, em detrimento do interesse do “parceiro”.

Em relações contratuais com terceiros, a hierarquia interna da organização contratante é parcialmente substituída por uma relação com agentes externos. Segundo esta teoria, o objetivo de uma relação contratual consiste em induzir um *agente*, através de estímulos, a agir para a maximização do benefício do *principal* - o contratante. O principal especifica objetivos, seleciona o candidato que atende melhor a seus requisitos ao mais baixo preço e estabelece um contrato. A relação, nestes termos, parece estar claramente definida em benefício do contratante pois, afinal, ele dita as normas e detém o dinheiro. No entanto, sob condições normais, o modelo enfatiza que há forte *assimetria de informação* em favor do agente, pois quem melhor conhece a atividade que é objeto do contrato é geralmente o próprio contratado, seja porque seu serviço está sendo demandado graças à *expertise* que detém, seja porque, ao estar diretamente envolvido na produção do bem específico, tem melhor acesso a informação, que o principal só recebe indiretamente, através dele, agente. O principal tem um conhecimento incompleto das alternativas existentes e a obtenção de informação adequada tem um custo que é incorporado ao valor do contrato. As especificações exatas dos serviços a serem prestados, os padrões de qualidade, de desempenho e custos, a idoneidade e capacitação dos agentes que provêm estes serviços, entre outros fatores, não são aspectos simples ou secundários.

O paradoxo que este modelo econômico introduz é que o agente, como organização independente e com objetivos próprios, não tem interesse em maximizar o benefício do principal, mas o seu próprio. Os incentivos contratuais levam-no a agir em interesse do principal, mas a assimetria de informação em seu favor o estimula a minimizar o esforço despendido em benefício do principal e a maximizar aquele em seu próprio benefício. Este comportamento manifesta-se sob várias formas: a sonegação de informação, o “corpo mole” na execução de tarefas; a utilização de tempo, recursos financeiros e instalações alocados no contrato para outras atividades, em seu próprio benefício, sem que o principal tenha condições de sabê-lo. As questões centrais deste modelo são que o agente tem mais incentivos para esquivar-se de sua

responsabilidade do que o principal tem meios de controlá-lo, e que a aquisição de meios de monitoramento, controle e intervenção podem elevar significativamente os custos de transação de um contrato. Com o alto grau de atuação política de muitas organizações do terceiro setor que interagem com o Estado, e a freqüente divergência de interesses entre estas organizações, a distância entre o que o principal *espera* do agente, e o que este realmente *faz* pode tornar-se significativa. Mesmo quando a orientação de ambas converge integralmente, a teoria agente-principal prevê que o agente procurará maximizar o interesse da própria organização.

É curioso como diversos argumentos usados para se opor à parceria entre o Estado e o terceiro setor são simetricamente opostos aos utilizados para defendê-la. Por um lado, as organizações do terceiro setor são vistas como “manifestações da comunidade”, expressões do pluralismo democrático; estão próximas à população e constituem formas legítimas de participação; são mais transparentes e “*accountable*” à sociedade. Esta visão supõe governos como entidades burocráticas, pouco transparentes e interessadas acima de tudo em sua auto-perpetuação. A parceria público-privado seria, então, um instrumento de participação política altamente desejável para a democracia, já que mesmo governos representativos teriam tendências autoritárias e centralizadoras. Colaborando com o terceiro setor, governos assegurariam que suas ações atendessem melhor às necessidades existentes e contariam com maior suporte político, além de fortalecer o processo democrático. Outro argumento em favor da parceria público-privado é o da equidade: ao atuar com atores privados, governos teriam condições de ampliar suas capacidades limitadas de oferta de serviços, atingindo toda a população, inclusive atendendo populações que anteriormente não tinham condições de alcançar, por questões de distância geográfica ou, por exemplo, por barreiras culturais.

Por outro lado, as críticas à parceria público-privado fundamentam-se em argumentos surpreendentemente similares, embora de sinal oposto: O terceiro setor *não* opera em mercados competitivos e a sua natureza sem fins lucrativos lhe retira o principal incentivo do mercado e invalida comparações com organizações empresariais. As propaladas qualidades de flexibilidade, criatividade e comprometimento empalidecem frente à constatação de que as organizações do terceiro setor são sistematicamente sub-financiadas, contam com quadros mal capaci-

tados, além de estruturas e práticas gerenciais arcaicas e ineficientes. A flexibilidade, apontam críticos da privatização e da parceria, não seria característica organizacional do terceiro setor, mas apenas da capacidade do Estado de selecionar diferentes provedores privados e descontinuar programas com menor oposição do que se estes fossem executados pela administração direta do Estado, mais visível politicamente e mais entrincheirada nos seus interesses.

Freqüentemente questiona-se se, além de ser de interesse das organizações, a parceria é realmente de interesse público. Lembra-se que as organizações que compõem o terceiro setor são entidades privadas, com agendas próprias; o coletivo de seus interesses não é, necessariamente, idêntico ao interesse público. Favorecimento de interesses particulares, tráfico de influência e clientelismo são exemplos muitas vezes lembrados, tanto no Estado quanto no terceiro setor. Assim, a parceria público-privado poderia ser uma forma menos democrática de gestão do bem público, ao contrário do que se prega.

Mas se a parceria parece não ser justificada adequadamente por mecanismos de mercado, e pode ameaçar a integridade das agências parceiras, quais seriam os motivos para que esta relação seja crescentemente tida como desejável, tanto por pelo setor público como no terceiro setor? Por que governos têm até criado organizações sem fins lucrativos, em atividades onde estas não existiam, para realizar fins públicos?

Alguns motivos podem ser apontados. Em primeiro lugar, a parceria público-privado, se não confere todos os benefícios dos proponentes da privatização, é um eficiente meio de limitar o tamanho do Estado, sem diminuir a sua presença e capacidade de prestar serviços. Esta é, sem dúvida, uma das diretrizes das agências internacionais de desenvolvimento, ao elevar o *status* das ONGs na relação com o Estados. A própria demanda do terceiro setor, que atua em áreas semelhantes ao Estado, por apoio e recursos financeiros é outra hipótese para a opção pela parceria: com a convergência de interesses e a insuficiência da ação do Estado em áreas onde o terceiro setor atua, parece natural o interesse pela cooperação. Como indicador de democratização, mas também da crescente complexidade dos problemas e das soluções requeridas, a colaboração entre o Estado e as organizações do terceiro setor parece estar destinada a ocupar um espaço ainda mais destacado. Como formas de atingir consensos políticos, compo-

sição de alianças, por imperativos técnicos ou outros motivos, as parcerias deverão tornar-se mais presentes, embora, espera-se, de uma forma mais realista e menos idealizada.

Em resumo, a promessa do terceiro setor fundamenta-se em um conjunto de teorias, modelos e perspectivas que, quando não se contradizem frontalmente, revelam as fortes divisões que percorrem este campo. Em praticamente todas as dimensões de interesse ao estudo do tema há divergência.

Na sua versão mais otimista e idealizada, as organizações sem fins lucrativos que compõem o terceiro setor são o produto e as guardiãs dos valores comunitários, do capital social, mas também são responsáveis pelo provimento de serviços concretos importantes e são portadoras de características organizacionais positivas - como flexibilidade e criatividade - que potencializam a sua capacidade de atender a demandas insatisfeitas pelo Estado e Mercado. Como regra, atribui-se uma valoração positiva ao terceiro setor, tanto como ator político quanto como provedor de serviços. Esta visão, procurou-se demonstrar neste capítulo, é uma simplificação de uma realidade mais complexa e sobre a qual há menos consenso.

A literatura norte-americana sobre as organizações sem fins lucrativos tende a atribuir a estas organizações as características e o papel fortemente positivos de organizações que formam a democracia pluralista. Esta tese pluralista reina favorita entre os teóricos do *nonprofit sector*: suas organizações são "manifestações da comunidade"; organizam e representam os interesses destas comunidades no sistema político; e sua atuação permite a adequada representação de interesses que não encontram voz no sistema partidário¹²⁰. Geralmente ignorando as ressalvas ao modelo pluralista, e minimizando as críticas de elitização, a literatura pinta uma imagem idealizada do papel das organizações sem fins lucrativos.

¹²⁰ Para Smith e Lipsky, por exemplo, *nonprofits*, são "manifestações tangíveis da comunidade"; "necessidades de bem-estar social são atendidas através da ação voluntária, e a ação voluntária, por sua vez, cria a vida cívica que gera a comunidade"; "comunidades são importantes porque é em seu meio que nossos mais profundos valores se expressam"; "estas organizações (sem fins lucrativos) propiciam um elo fundamental entre os cidadãos e seu governo".

É inegável, embora curioso, que a simbologia conservadora sobre o papel das organizações da sociedade civil é mais poderosa do que os ideais progressistas, repousando sobre os valores de pluralismo, comunitarismo e poder local. Curioso, por um lado, porque a identificação política das fileiras das organizações da sociedade civil é predominantemente progressista e, por outro, porque têm sido governos conservadores os que, no terceiro mundo, historicamente atacam a liberdade de associação.

O associativismo desenvolveu-se mais onde o capitalismo atingiu seu maior desenvolvimento, os Estados Unidos, onde prosperam tanto o setor privado como o sem fins lucrativos. A tradição política norte-americana situa o associativismo entre suas heranças mais caras, ao lado do forte desprezo pelo governo e os impostos altos. Neste sentido, ela reflete melhor o posicionamento conservador do Partido Republicano, representando a resposta americana ao *welfare* europeu ou democrata.

O caráter predominantemente conservador do ideário do terceiro setor não é observado no Brasil. Albuquerque, fazendo referência a Tocqueville, aponta a aparente contradição entre a opção das esquerdas brasileiras pela militância através das ONGs e as origens do pensamento esquerdista: *"Nada mais estranho à esquerda do que a teoria política que atribui, à iniciativa voluntária dos indivíduos, a defesa da liberdade e dos direitos individuais contra a tendência dos Estados à tirania"*¹²¹. Este autor ressalta que a disseminação mundial das ONGs, apoiada pelos EUA, visou a contenção da expansão soviética, nas décadas de sessenta e setenta.

Se é no modelo de democracia liberal norte-americana que as teorias sobre as organizações da sociedade civil melhor se desenvolvem, não se deve subestimar seu papel em outros modelos. O associativismo aproxima as grandes utopias, liberais, comunistas, anarquistas, ou religiosas. O ideal do poder exercido diretamente e em nível local, comunitário, captura a imaginação, seja como retorno à democracia direta grega, como a um "estado de natureza" benigno e cordial. O modelo de democracia clássica, que privilegia a participação direta, é freqüentemente evocado.

¹²¹ Guilhon de Albuquerque, "ONGs: Uma Paixão", *Folha de São Paulo*, 19/04/95.

Embora nenhuma orientação política tenha propriedade sobre o terceiro setor, o domínio da economia de mercado e dos sistemas políticos democráticos liberais na Europa, nas Américas e em outras partes, tem moldado a sua percepção em termos liberais. É certamente nestes termos que governos de países do chamado terceiro mundo e as agências internacionais de desenvolvimento promovem a "construção de sociedades civis", o que pode ser considerado - discordando fortemente de Francis Fukuyama (*cf. p. 60*) - a mais significativa experiência de "engenharia social" da segunda metade do século.

3. Um Setor ou Diversos? O Terceiro Setor no Brasil¹²²

3.1. Introdução

Nos anos noventa, a idéia de terceiro setor aportou com força no Brasil, como na América Latina e em grande parte do mundo em desenvolvimento.

A idéia de que organizações privadas, sem fins lucrativos, compõem um “setor” e um campo de interesse acadêmico é plenamente aceita em uma boa parcela do mundo em meados dos anos noventa, em que pese a diversidade das organizações que compõem o setor, a fragilidade conceitual e a variação encontrada na terminologia, apontadas no capítulo anterior. Esta aceitação é apenas parcial no Brasil. Aqui, a imagem de uma sociedade dividida em três setores - Estado, Mercado e sociedade civil, ou terceiro setor - não é uma representação favorita. Na verdade, o termo terceiro setor é desconhecido da maior parte da população e mesmo por pessoas que trabalham em organizações que pertencem a esse setor. Quem conhece o termo geralmente não tem clareza do seu significado e freqüentemente não é capaz de nomear os outros dois setores¹²³.

Para compreender o terceiro setor brasileiro é necessário situá-lo no contexto histórico do país e suas principais diferenças com a realidade de onde se importa o conceito. Viu-se no capítulo anterior que o terceiro setor americano não pode ser compreendido como apenas um conjunto de organizações sem fins lucrativos que desempenham alguma forma de atividade caridosa ou que prestam serviços públicos; lá, estas organizações foram moldadas em um contexto que consolidou sua posição como uma esfera distinta das organizações que compõem o Estado e o Mercado. Embora as *nonprofits* americanas contemporâneas sejam muito diferentes

¹²² Este capítulo retoma e aprofunda as idéias desenvolvidas anteriormente em Andres Falconer, “Um Setor ou Diversos: O Terceiro Setor no Brasil”, São Paulo: FEA-USP, *Anais do 3º SemeAd*, 1998.

¹²³ Terceiro setor é seguidamente confundido com o tema da cidadania empresarial e ação social de empresas. Confundem-se, com freqüência, terceiro setor e setor terciário (serviços). Por vezes, o termo é tomado como sinônimo de todo o campo de desenvolvimento social.

daquelas existentes no século XIX, a mitologia do voluntarismo e filantropia, formada no século passado, ainda está presente, evidenciando sua força.

Em muitos países, como no Brasil, o recém-criado campo de estudos do *terceiro setor*, de *ONGs* ou de *organizações sem fins lucrativos* enfrenta ainda o desafio de estabelecer-se. Embora boa parte dos países desenvolvidos e em desenvolvimento conte com os elementos que compõem o terceiro setor americano, os valores e idéias necessários à formação de uma "identidade de setor" não se encontram. Na visão americana, latino-americanos "*ignoram o conceito 'sem fins lucrativos', mesmo desenvolvendo realidades similares*"¹²⁴.

Embora o Brasil conte com um dos maiores números de *associações* e *fundações* entre as nações em desenvolvimento, a disputa de definições, termos e tipologias parece mais intensa do que ocorre em outras partes. O debate brasileiro sobre quem incluir ou não em um setor cujos limites são comodamente definidos nos Estados Unidos traz questionamentos sobre este novo campo de estudos. O país é um caso único, de alguma forma importante para a teoria do terceiro setor? A teoria não serve ao Brasil?

Nos capítulos anteriores, definiu-se o termo terceiro setor e procurou-se cercar o campo conceitual que lhe empresta sentido. Este capítulo apresenta o perfil do terceiro setor no Brasil, através de dados descritivos (quantitativos e qualitativos) e analisa a forma de apropriação do conceito no Brasil, procurando contribuir para a conclusão sobre a sua aplicabilidade e utilidade na realidade deste país.

"*Um terceiro setor ou diversos?*" é uma questão de fundo para a apresentação do perfil do terceiro setor no Brasil.

¹²⁴ Daniel Levy. *Building the Third Sector - Latin America's Private Research Centers and Nonprofit Development*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1996.

3.2. Os Terceiros Setores Brasileiros

O terceiro setor pode ser facilmente reconhecido entre as instituições que fazem parte da sociedade brasileira. Isto decorre, em grande parte, do sistema jurídico vigente e das instituições e tradições europeias no país. O código civil prevê, desde o início do século, as categorias jurídicas básicas que formam o terceiro setor: associações e fundações. A legislação tributária assegura, em maior ou menor grau, a isenção tributária de organizações que não têm finalidade de lucro. O Estado brasileiro, há séculos, tem a prática de conceder recursos públicos a entidades voltadas para finalidades beneficentes e caridosas. Finalmente, muitas das instituições tradicionais do terceiro setor foram transportadas da Europa para o Brasil ou foram criadas neste país a espelho de instituições ultramarinas.

Como resultado de uma sociedade europeia implantada na América, sobrepujando os povos nativos e aqueles trazidos para servir como escravos ao colonizador europeu, o Brasil contemporâneo não tem dificuldade de reconhecer e adaptar as leis, os costumes e os valores europeus e cristãos, que estão na origem do nascimento do terceiro setor. Não se dá o mesmo em outros países subdesenvolvidos, sobretudo naqueles cujas populações nativas haviam alcançado avanços civilizatórios comparáveis aos dos europeus à época da colonização, como o mundo árabe, a Índia e o extremo oriente, e também nos países onde a população nativa é maioria em relação à de origem europeia. Nestes países, valores, comportamentos e tradições legais impostos pela Europa freqüentemente colidem com os costumes locais. Em muitas partes do mundo não há sentido na noção de setor sem finalidade de lucro, e apenas com muita boa vontade pode-se encontrar paralelos entre as relações de solidariedade ou reciprocidade existentes e os valores judaico-cristãos de caridade e obrigação moral que permeiam o terceiro setor do mundo desenvolvido. Este não é o caso, como se viu, do Brasil.

Então, como podem ser entendidas as dificuldades em adaptar o marco teórico do terceiro setor ao Brasil? A *origem estrangeira* da teoria é uma crítica comum, mas o que há de estrangeiro nela? Quais aspectos não dizem respeito ao país?

Cabe recordar que, como mostram Salamon e Anheier, os tipos de organizações que são classificadas como privadas sem fins lucrativos variam em termos legais e institucionais de país para país: aquilo que em um país é uma típica atividade sem fins lucrativos é, em outras nações, parte do Estado ou mesmo do Mercado, ou vice-versa¹²⁵. Exemplos fronteiriços entre os três setores, tratados diferentemente por diversos países, são os campos de saúde, serviços sociais, educação, seguros e cooperativas.

Um argumento recorrente da literatura do terceiro setor, apontado no capítulo anterior, afirma que estas organizações “representam”, são “expressão” ou “manifestações” da sociedade ou comunidade em que se inserem. Baseado nesta afirmação quase tautológica, pode-se supor que o tipo de organização que surgirá em uma determinada sociedade refletirá, além das características positivas e virtudes normalmente atribuídas à solidariedade e ao “sentido comunitário”, também as suas tensões e clivagens internas. O surgimento de um conjunto de entidades sem finalidade de lucro, que atendem a interesses diversos e que não pretendem compartilhar características comuns de um “setor” pode ser analisado por esta ótica, que revela os “terceiros setores” brasileiros.

A imagem de “*melting pot*” - caldeirão de culturas - tem sido usada por “brasilianistas” para descrever a celebrada diversidade que é encontrada no Brasil. Se a *plasticidade* do brasileiro, a sua capacidade de absorver e fundir à sua as diversas culturas que formaram a nação, é uma característica cultural importante, o país é também conhecido como terra de contrastes e de antagonismos latentes. Uma nação continental onde a disparidade entre os mais ricos e os mais pobres não encontra paralelo no mundo, que também apresenta o mais elevado nível mundial de concentração propriedade de terras e onde, apesar da “mistura de raças”, uma elite branca domina uma maioria predominantemente negra ou mista. É uma nação de instituições européias, cuja população nativa foi dizimada e sua cultura reduzida a nomes de praças, folclore e culinária; uma nação fragmentada entre um Sudeste e um Sul prósperos e um Nordeste

¹²⁵ Lester Salamon & Helmut Anheier, “In Search of the Nonprofit Sector I: The Question of Definitions”. *Voluntas*, vol 3, n. 2, 1992.

empobrecido; uma Amazônia que representa mais da metade do território e que, no entanto, é tão estranha e exótica para o Brasil "sulista" quanto para um estrangeiro.

As organizações que formam o terceiro setor brasileiro estão divididas em linhas que refletem suas origens em grupos sociais diversos, que espelham este abismo social encontrado na sociedade bem como a diversidade de interesses existentes. No contexto em que surgem, há poucos elementos e incentivos para a criação "espontânea" de uma identidade de setor. Um olhar mais detido sobre os principais componentes do setor revela como isto ocorre.

Observando-se os componentes do setor não-governamental, sem fins lucrativos, no Brasil, revela-se ao estudioso do terceiro setor uma imagem familiar: um grande número de organizações, como tradicionais entidades religiosas que oferecem diversos serviços assistenciais; entidades associativas como associações industriais e comerciais; sindicatos; clubes esportivos e culturais; grandes entidades sem fins lucrativos que servem às classes médias e vendem serviços, como universidades e hospitais privados; fundações empresariais e familiares; entidades comunitárias; e ONGs de defesa do meio ambiente e direitos humanos. Segundo a mais recente estimativa do tamanho do terceiro setor formal no Brasil - aquele sobre o qual é possível obter-se dados objetivos - há nele cerca de 220.000 organizações, como mostra o quadro 3.1., apresentado abaixo. É provável que número comparável de organizações informais, não registradas, exista no país.

Quadro 3.1. Número de Organizações Privadas Sem Fins Lucrativos, por Categoria Legal e Propósito

Categoria Legal e Propósito	Número	% de total de organizações	% de org. não-religiosas
Fundação	11076	5,0%	5,8%
Beneficente, religiosa, bem-estar	5492	2,5%	2,9%
Cultura, ciência, educação	3964	1,8%	2,1%
Outros	1620	0,7%	0,9%
Organizações Religiosas	29473	13,4%	
Associações	169260	77,1%	89,0%
Beneficente, religiosa, bem-estar	49671	22,6%	26,1%
Cultura, ciência, educação	31377	14,3%	16,5%
Esporte, recreação	43684	19,9%	23,0%
Empregadores	2536	1,2%	1,3%
Empregados	4040	1,8%	2,1%
Autônomos, profissionais liberais	2664	1,2%	1,4%
Outros	35288	16,1%	18,6%
Sindicatos	7874	3,6%	4,1%
Empregadores: setor primário	1701	0,8%	0,9%
Empregadores: setor secundário	671	0,3%	0,4%
Empregadores: setor terciário	475	0,2%	0,2%
Empregados: setor primário	2864	1,3%	1,5%
Empregados: setor secundário	732	0,3%	0,4%
Empregados: setor terciário	611	0,3%	0,3%
Autônomos, profissionais liberais	820	0,4%	0,4%
Federações	1451	0,7%	0,8%
Religiosas	127	0,1%	0,1%
Cultura, ciência, educação	151	0,1%	0,1%
Esporte	545	0,2%	0,3%
Empregadores	142	0,1%	0,1%
Empregados	197	0,1%	0,1%
Autônomos, profissionais liberais	74	0,0%	0,0%
Outros	215	0,1%	0,1%
Confederações	425	0,2%	0,2%
Religiosas	79	0,0%	0,0%
Esportivas	53	0,0%	0,0%
Empregadores	15	0,0%	0,0%
Empregados	39	0,0%	0,0%
Autônomos, profissionais liberais	8	0,0%	0,0%
Outros	231	0,1%	0,1%
Total	219559	100,0%	100,0%
Total sem organizações religiosas	190086		

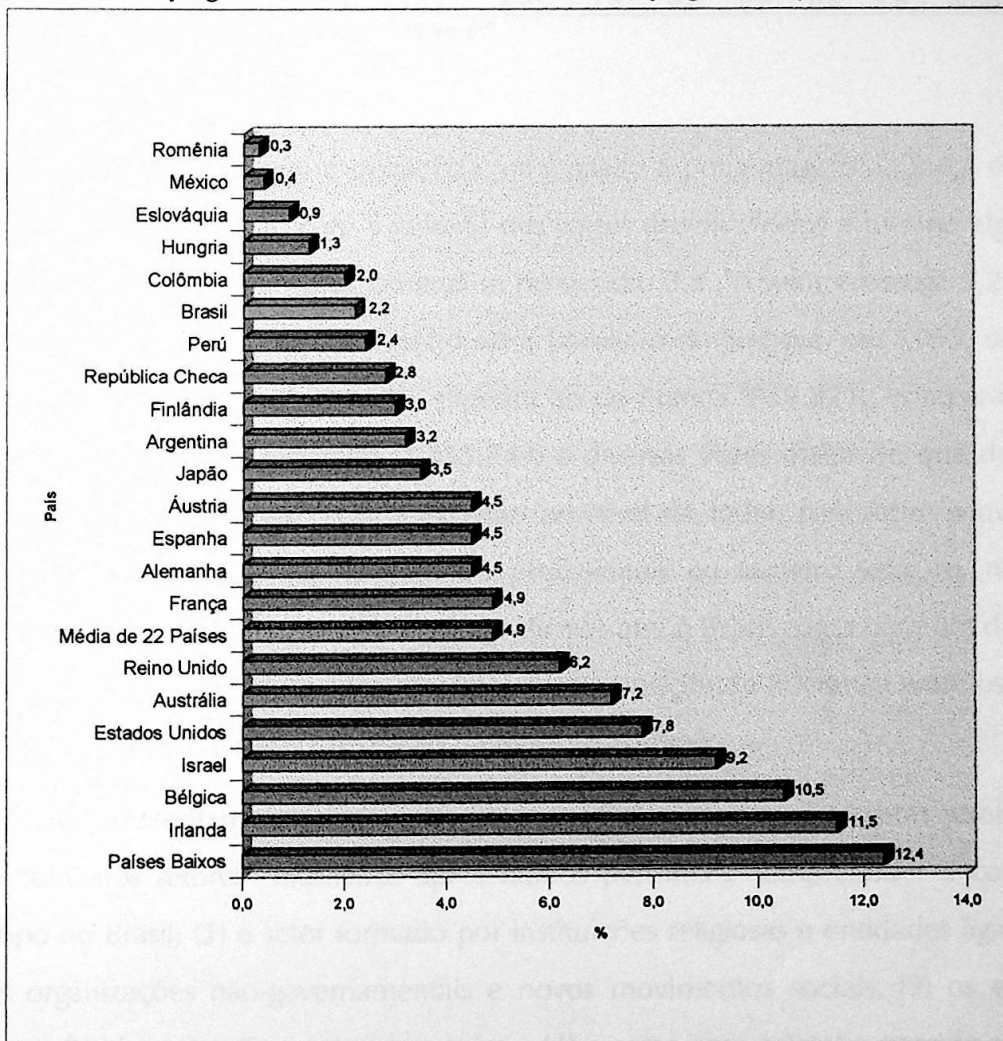
Fonte: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project¹²⁶

Ainda que pequeno, comparado com o setor americano (formado, estima-se, por mais de 2 milhões de entidades), o setor das organizações sem fins lucrativos, no Brasil, é responsável

¹²⁶ Extraído de Leilah Landim, "The Nonprofit Sector in Brazil", in: Lester M. Salamon & Helmut K. Anheier (eds.), *The Nonprofit Sector in the Developing World*, Manchester: Manchester University Press, 1998, pp 88-89.

pelo emprego de mais de 2% da população economicamente ativa, ou mais de um milhão de empregados, como indicam os quadros 3.2. e 3.3. Estes dados não incorporam uma cifra, talvez comparável, de trabalho realizado sob a forma voluntária, não remunerada.

Quadro 3.2. Emprego no Terceiro Setor em Relação ao Emprego Total, por País, em 1995



Fonte: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project²⁷

¹²⁷ Extraído de Lester M. Salamon, Helmut K. Anheier & associates, *The Emerging Sector Revisited: A Summary*. Baltimore: Johns Hopkins University, 1998, p. 5

Quadro 3.3. Emprego no Terceiro Setor, por Países, Regiões e Área de Atividade

Área de Atividade Região/País	Cultura	Educação	Saúde	Serviços Sociais	Meio Ambiente	Desen- volvimento	Cívicas/ Advocacy	Fun- dações	Inter- nacional	Profi- sional	Outros	Total	% Emprego Total
União Européia	10,1	28,3	22,3	26,4	0,8	6,3	2,4	0,2	1,2	2,7	0,3	5.506.367	6,89
Estados Unidos	7,3	21,5	46,3	13,5	-	6,3	1,8	0,3	-	2,9	-	8.554.900	7,83
Países Desenvolvidos	9,5	28,6	26,1	23,0	0,7	5,7	2,1	0,4	0,9	3,0	1,6	16.771.242	6,91
Europa Central	33,1	15,3	8,3	12,5	6,1	7,1	3,2	2,8	1,0	10,4	0,8	199.305	1,33
América Latina	12,5	43,3	13,1	9,0	0,5	7,1	0,7	0,3	0,1	12,1	1,2	1.878.780	2,08
Argentina	24,1	40,6	17,0	3,3	0,2	5,5	0,1	0,2	-	4,6	4,5	353.409	3,24
Brasil	17,0	36,9	17,8	16,4	0,2	1,1	0,6	-	0,4	9,6	-	1.034.550	2,25
Mundo	14,5	29,5	19,9	17,9	1,7	6,3	2,0	0,9	0,8	6,8	1,8	18.849.327	4,9

Fonte: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project¹²⁸

O terceiro setor brasileiro é pequeno com respeito à porcentagem da força de trabalho que emprega, em comparação com a maioria dos países desenvolvidos e mesmo alguns países em desenvolvimentos: na Argentina, observa-se no quadro 3.3., o setor emprega 3,2% da PEA. Em termos absolutos, no entanto, o terceiro setor brasileiro empregava, em 1993, um número de profissionais estimado em 1.034.550, superior ao da França (959.821), comparável aos da Alemanha (1.330.350) e da Inglaterra (1.415.743) e diversas vezes maior do que de qualquer outro país em desenvolvimento, com a exceção provável da Índia, país sobre o qual não há dados disponíveis (na Argentina há 353.409 profissionais no terceiro setor, e, no México, 141.024, ou apenas 0,66% da PEA)¹²⁹. Pode-se afirmar que o Brasil conta com um dos maiores terceiros setores do mundo em termos absolutos e uma posição de liderança entre os países em desenvolvimento quanto à sua participação no nível de emprego.

A seguir apresentam-se as principais forças que desenharam o terceiro setor no Brasil. Os cinco "terceiros setores" brasileiros apresentados permitem compreender a conformação deste campo no Brasil: (1) o setor formado por instituições religiosas e entidades ligadas a Igrejas, (2) as organizações não-governamentais e novos movimentos sociais, (3) os empreendimentos "sem fins lucrativos" no setor de serviços, (4) o setor para-estatal e nascido sob a tutela do Estado e (5) o setor das fundações e entidades empresariais. Estes "setores" não conformam uma classificação mutuamente excludente, não coincidem com as categorias jurídicas, nem

¹²⁸ Adaptado de Lester M. Salamon, Helmut K. Anheier & associates, *op. cit.* p. 24.

¹²⁹ Os dados comparativos sobre emprego no terceiro setor se referem apenas aos países participantes relacionados no Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, para os quais há dados. Não há dados precisos no âmbito deste estudo, sobre o volume de recursos movimentado pelo setor no Brasil.

tampouco representam segmentos facilmente delimitáveis, mas representam as categorias de organizações identificadas com maior frequência, no Brasil, com o terceiro setor. Estas categorias são a chave para situar o modelo teórico de três setores e verificar a sua adequação à realidade do país.

Igrejas e instituições religiosas

Sendo o Brasil uma nação predominantemente católica, pode-se atribuir a esta Igreja um papel decisivo na formação do terceiro setor. Diversos autores apontam as Santas Casas de Misericórdia, fundadas pela Igreja Católica, como as primeiras entidades do terceiro setor no país, embora não fosse possível caracterizá-las como privadas sem fins lucrativos até a separação formal entre Igreja e Estado, que só veio a ocorrer com a proclamação da República¹³⁰.

Embora normalmente imaginada como uma entidade monolítica e fortemente hierárquica, a Igreja Católica é formada por um mosaico de organizações que se consolidaram como entidades semi-autônomas, atendendo a diferentes necessidades materiais e da fé. Além da estrutura formal mais aparente - paróquias, dioceses e arquidioceses - figuram as ordens religiosas, as entidades de caridade, os hospitais, as universidades, a Conferência dos Bispos, as pastorais e milhares de comunidades eclesiais e organizações de base. Nesta Igreja multifacetada, diversos interesses, doutrinas e orientações políticas competem, refletindo a dinâmica internacional da Igreja mas também o seu posicionamento no Brasil. A corrente progressista da Igreja Católica formou a matriz a partir da qual se formaram muitos movimentos sociais e mesmo entidades comunitárias seculares.

Em escala menor do que a Igreja Católica, outras religiões - principalmente denominações cristãs, o judaísmo e os cultos tradicionais de origem africana - têm um papel importante na conformação do terceiro setor. Estas também operam ou apoiam um número de entidades sem fins lucrativos, clubes sociais e esportivos, obras de caridade e hospitais, além das organiza-

¹³⁰ Leilah Landim, "Defining the Nonprofit Sector: Brazil", *working paper* do Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Baltimore: Johns Hopkins University, 1993.

ções de culto. O movimento evangélico é a corrente que cresce com maior vigor entre as religiões e, como aponta Rubem César Fernandes, o crescimento do número de denominações e de fiéis evangélicos traz um aumento não somente de templos, mas de editoras, livrarias, estações de rádio, centros de treinamento e também de organizações filantrópicas¹³¹. Todas estas instituições, por definição, fazem parte do terceiro setor, desde que tenham sido instituídas como entidades sem finalidade de lucro. A comunidade judaica no Brasil, apesar de diminuta em relação à população total do país, tem um peso significativo no terceiro setor e, principalmente, na filantropia, tanto em função da sua prosperidade, quanto pelo forte valor das tradições judaicas de obrigação moral para com o próximo.

O peso da religião na formação do terceiro setor brasileiro é evidenciado pela expressiva participação de organizações religiosas e instituições ligadas a Igrejas entre o total de organizações que compõem o setor, como mostra o quadro 3.4. As organizações religiosas de culto - Igrejas, propriamente ditas - formam 13,4% do terceiro setor no Brasil, mas este número se eleva a 38,6%, ou mais de uma instituição religiosa para cada três organizações do terceiro setor, quando se consideram todas as organizações sem fins lucrativos criadas e mantidas por Igrejas.

Quadro 3.4. Participação das Organizações de Inspiração Religiosa no Terceiro Setor Brasileiro

Categoria Legal e Propósito	Número	% do total de organizações religiosas	% do total do terceiro setor
Fundação beneficente, religiosa, bem-estar	5492	6,5%	2,5%
Organizações religiosas stricto sensu	29473	34,7%	13,4%
Associações beneficentes, religiosas, bem-estar	49671	58,5%	22,6%
Federações religiosas	127	0,1%	0,1%
Confederações religiosas	79	0,1%	0,0%
Total de organizações religiosas	84842	100,0%	38,6%
Total de organizações	219559		

Fonte: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project¹³²

Entidades de culto religioso e organizações religiosas representam o maior e menos estimado componente do terceiro setor brasileiro, repetindo um viés de pesquisa também apontado

¹³¹ Rubem César Fernandes, *Privado Porém Público: O Terceiro Setor na América Latina*, Rio de Janeiro: Relume Dumará/Civicus, 1994.

¹³² Adaptado de Leilah Landim, "The Nonprofit Sector in Brazil", in: Lester M. Salamon & Helmut K. Anheier (eds.), *The Nonprofit Sector in the Developing World*, Manchester: Manchester University Press, 1998, pp. 88-89.

no estudo do terceiro setor americano. Um dos principais estudiosos americanos deste setor, o historiador Peter Dobkin Hall, aponta que a religião é o mais forte elemento unificador em todo o terceiro setor e aponta que para compreendê-lo, é necessário estudar mais profundamente o papel das Igrejas. Na linha de Hall, Fernandes aponta a necessidade de compreender as dinâmicas “abaixo da linha d’água”, com destaque para os movimentos religiosos e as relações extra-organizacionais, por onde se transmitem os valores que formam as organizações do terceiro setor¹³³.

Organizações não-governamentais e movimentos sociais

Parece ser mais do que uma coincidência que, enquanto o terceiro setor americano se define em relação ao mercado, como o termo “sem fins lucrativos” sugere, no Brasil, este setor define-se em relação ao Estado. A expressão “não-governamental”, indica este posicionamento e é o termo preferido da maioria das agências internacionais, levando um grande número de organizações brasileiras a adotá-lo. A definição de quem é e quem não é ONG normalmente surge da combinação de um processo de auto-seleção entre organizações e do reconhecimento por outras entidades que gozam deste status. Para Leilah Landim, a origem, no Brasil, daquilo que hoje se denomina ONG são os “Centros de Educação Popular”, “Centros de Promoção Social” e “Centros de Assessoria” a serviço do movimento popular e outras entidades que, anteriormente a esta denominação, não possuíam uma identidade comum¹³⁴.

O setor de ONGs, no Brasil, exclui as organizações sem fins lucrativos tradicionais, como entidades filantrópicas e organizações voltadas exclusivamente à prestação de serviços. Ser ONG, tal como o conceito foi apropriado no Brasil, significa mais do que o status jurídico de associação sem fins lucrativos. Implícito no termo estão um campo e uma forma de atuação predominantes: a defesa de *direitos*, através de *assessoria* e *capacitação* de movimentos popula-

¹³³ Rubem César Fernandes, *op cit.*

¹³⁴ Leilah Landim. “A Serviço do Movimento Popular - As Organizações Não-Governamentais no Brasil”, *in* Leilah Landim (org.) *Sem Fins Lucrativos - As Organizações Não-Governamentais no Brasil*, Rio de Janeiro: ISER, 1988.

res, e atividades melhor descritas pelo termo inglês *advocacy*: mobilização popular, articulação política, conscientização e disseminação de informação.

No período 1964-84, em meio a um regime militar que silenciou oponentes através de tortura, assassinato ou exílio, a atuação em entidades deste tipo representava uma das poucas formas toleradas de oposição, muitas vezes gozando da proteção da Igreja Católica, sob a qual muitas ONGs surgiram ou procuraram abrigo, ou da segurança relativa conferida pela visibilidade internacional conferida por financiadores externos. O contexto de país sob ditadura militar justificou, por muitos anos, o financiamento externo de ONGs e, embora o restabelecimento da democracia nos anos oitenta tenha possibilitado uma expansão da atividade política e associativa, retirou a justificativa moral principal para o acesso a esta fonte de recursos¹³⁵.

No campo acadêmico, um número de organizações não-governamentais de pesquisa foi criado como alternativa ao sistema universitário estatal, que, durante o período repressivo da ditadura militar, foi fortemente vigiado e expurgado de seus docentes com vinculações políticas de esquerda. Estes centros representaram, durante a ditadura, verdadeiros oásis para a pesquisa social em relação ao ambiente universitário hostil. O financiamento destas entidades por fundações internacionais foi fundamental para o avanço da pesquisa em Ciências Sociais nas décadas de setenta e oitenta. No entanto, após o restabelecimento do governo civil e da democracia, estas entidades não foram absorvidas pelas universidades: a pesquisa social permaneceu, em grande parte, localizada em institutos, centros, fundações e núcleos privados, geridos por docentes de universidades públicas. A freqüente vinculação existente entre estes centros e as universidades, através de convênios, acordos de colaboração e parcerias na execução de projetos de pesquisa, onde os docentes e pesquisadores vinculados a uma instituição e outra são os mesmos - sugere, como indica Daniel Levy, que a permanência dos centros privados de pesquisa está vinculada ao fracasso ou à ineficiência da universidade pública na realização da função de pesquisa¹³⁶.

¹³⁵ André Fischer & Rosa Maria Fischer, "O Dilema das ONGs", *paper apresentado no 18º ENANPAD*, Curitiba: ANPAD, 1994.

¹³⁶ Daniel Levy, *Building the Third Sector - Latin America's Private Research Centers and Nonprofit Development*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1996.

Nos últimos anos puderam ser observadas, no Brasil, mobilizações populares, manifestações e campanhas cívicas que representam, segundo muitos observadores, o surgimento ou renascimento da sociedade civil. Os acontecimentos mais importantes foram a campanha das *Diretas Já*, por eleições presidenciais diretas, em 1984, e da campanha pelo *impeachment* do Presidente Collor. A "Campanha do Betinho"¹³⁷, o *Movimento Viva Rio* e outras mobilizações mais recentes são manifestações destes movimentos de cidadãos nos anos noventa. Estes acontecimentos não podem ser ignorados na análise do terceiro setor brasileiro, embora sua característica mais marcante seja a *mobilização de indivíduos e grupos* em lugar do foco em *organizações*. Assim mesmo, estes fenômenos derivam grande parte de seu sucesso da capacidade de organização e de institucionalização de iniciativas originalmente informais.

Empreendimentos de serviços no terceiro setor

Um segmento do terceiro setor, pequeno em termos do número total de organizações, mas grande em seu impacto na sociedade, são os empreendimentos sem fins lucrativos no campo de serviços.

A comercialização do terceiro setor, uma das mais importantes tendências mundiais, também ocorre no Brasil. Organizações sem fins lucrativos de diversas naturezas passam a operar como empreendimentos comerciais, cobrando do usuário por serviços prestados em lugar de oferecê-los gratuitamente. Estes empreendimentos movimentam somas cada vez maiores de dinheiro. Inicialmente um componente marginal do terceiro setor, estes empreendimentos são, hoje, organizações visíveis e com alto poder de barganha política. O fenômeno da comercialização ocorre em clubes de futebol, instituições culturais, entidades recreativas e, principalmente, nos campos da saúde e da educação.

¹³⁷ A campanha, denominada "Ação da Cidadania Contra a Fome, Miséria e Pela Vida" é apresentada em John W. Garrison II e Leilah Landim, "Colhendo os Frutos da Cidadania: A Luta Contra a Fome e a Pobreza no Brasil", in: *Desenvolvimento de Base*, Arlington: IAF, vol 19, n. 2, 1995.

Esta comercialização é um fenômeno multifacetado e complexo, que merece estudo mais aprofundado do que esta caracterização lhe reserva. Abrange desde entidades que passam a cobrar por serviços prestados como estratégia de sustentabilidade organizacional, entidades com finalidade social clara e legítima constituídas em bases empresariais, até empreendimentos comerciais privados, criados sob a forma jurídica de associação para valer-se de isenções tributárias e incentivos fiscais indevidos.

Educação superior é um exemplo característico deste fenômeno: como resultado de uma demanda crescente por este tipo de ensino e da inabilidade do Estado em atender esta demanda, faculdades e universidades privadas foram criadas às centenas nas últimas décadas em todo o país.

O fato de que estas instituições operam como empreendimentos comerciais altamente rentáveis não é tão central para a dificuldade de compreendê-las no modelo conceitual do terceiro setor quanto o é a constatação de que estas entidades, em muitos casos, são responsáveis pela geração de fortunas para seus fundadores e diretores, chamados, eufemisticamente, de “mantenedores” das escolas. A falta de controle do governo sobre esta realidade representa uma das inúmeras distorções da condição de entidade sem fins lucrativos e um desafio para a delimitação do marco legal do terceiro setor. Até 1998, todos os estabelecimentos de ensino superior eram, legalmente, entidades sem fins lucrativos e, portanto, classificáveis no terceiro setor. Em função do crescimento do número de universidades particulares e de suas flagrantes irregularidades, a legislação foi alterada, permitindo a opção de instituir-se uma organização de ensino superior como entidade com ou sem fins lucrativos, estando a primeira opção sujeita à tributação como empreendimento comercial, enquanto a segunda opção ficaria isenta de tributos, porém submetida à mais rigorosa fiscalização de suas operações pelo Estado.

Além das universidades privadas, constituem uma poderosa facção comercial do terceiro setor os hospitais, empresas de planos de saúde, centros de atendimento de saúde e de serviços sociais criados e mantidos por instituições privadas. Estes empreendimentos comerciais que atuam no âmbito do terceiro setor e se beneficiam de isenções tributárias e outros benefícios fiscais constituem o principal lobby que resiste a alterações no marco legal do terceiro setor. A

atuação deste setor mais organizado e de maior peso econômico tem atraído a atenção do Estado, levando à aprovação de leis voltadas para coibir abusos dos empreendimentos comerciais, mas que terminam por punir indiscriminadamente todo o setor.

“Bingos” vinculados a clubes esportivos e outros empreendimentos comerciais concebidos como estratégias de captação de recursos para entidades sem fins lucrativos têm sido desviados para fins privados, tornando-se um tema noticiado com freqüência na mídia. A imaginação popular cunhou um termo para denominar as organizações empresariais “sem fins lucrativos” que cometem freqüentes abusos e irregularidades, aproveitando-se da isenção tributária e do status de utilidade pública para atingir objetivos econômicos e políticos privados: “pilarantropia”.

Para-estatais

Um segmento de organizações privadas, sem fins lucrativos, fica em um terreno nebuloso entre os setores. Tal é o caso típico dos partidos políticos, situados na fronteira com o Estado, e das cooperativas e sindicatos, que se confundem com o Mercado. No Brasil há uma importante zona cinzenta entre o Estado e o terceiro setor, que tem sua origem na época do Estado Novo e que demonstra vitalidade até os dias atuais.

Os principais segmentos da sociedade, como estes eram definidos na primeira metade do século atual - agricultura, comércio e indústria; patrões e trabalhadores - foram organizados, no Brasil da década de trinta, segundo um modelo corporativista de inspiração italiana. Neste, os interesses organizados são representados por instituições criadas e subordinadas ao Estado, apesar de serem, juridicamente, entidades de direito privado, sem fins lucrativos. A filiação a entidades representativas, como sindicatos de trabalhadores e entidades patronais é, muitas vezes, compulsória para os membros de determinadas categorias profissionais. Estas entidades têm jurisdição territorial exclusiva, concedida pelo poder público, e são financiadas por impostos ou por outras formas de contribuição compulsória. Isto permite caracterizá-las como um

híbrido entre o Estado e o terceiro setor, onde não há independência destas organizações em relação ao Estado. Além da criação de inúmeros órgãos para-estatais de representação, o Estado Novo de Vargas empreendeu uma profunda intervenção naquilo que constituía o embrião de um terceiro setor independente: as associações de ajuda mútua, os montepios e as sociedades funerárias existentes foram dissolvidas, esvaziadas ou incorporadas aos novos órgãos oficiais.

Este modelo centralizador foi constituído por Vargas como uma eficiente forma de canalização de interesses organizados em benefício do aparelho de Estado e como forte mecanismo de controle social, capaz de manter sob a tutela do Estado tensões potencialmente explosivas. A estruturação deste sistema coincidiu com a transição do país de uma nação rural e agrícola para um país urbano e industrial, com a emergência de uma classe média e com o aumento da diversidade cultural, decorrente da imigração e dos processos de transição econômica. Este modelo foi responsável, também, pelo primeiro envolvimento sistemático do Estado no campo das políticas sociais, no caminho da construção de um sistema de proteção social dos trabalhadores. Ao fenômeno de controle do Estado sobre as principais instâncias de organização e representação da sociedade civil, Wanderley Guilherme dos Santos deu o nome de “cidadania regulada”.

Compreender a lógica das entidades para-estatais do presente, não apenas como um “entulho corporativista” da era de Getúlio Vargas, mas como fenômeno atual e constantemente revitalizado, é essencial para a prospecção da fronteira entre o terceiro setor e o Estado no Brasil. Sindicatos de trabalhadores, conselhos profissionais e entidades patronais são organizações poderosas no cenário político atual, apesar da crise em que entraram estas organizações com a emergência de novos interesses organizados. Um novo movimento sindical de trabalhadores emergiu a partir do final dos anos setenta, mais autônomo em relação ao Estado do que no passado, advogando o estabelecimento de um sindicalismo livre de amarras e subsídios governamentais; mas este processo ainda se encontra em transição, pois muitos defendem o sistema de tutelagem estatal.

Uma das mais importantes criações inspiradas no sistema corporativo de representação é o chamado “Sistema S”. Este é constituído por um conjunto de organizações voltadas para a

formação profissional e para a proteção social de trabalhadores da Indústria (*SENAI*: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; *SESI*: Serviço Social da Indústria), do Comércio (*SENAC* e *SESC*) e da Agricultura (*SENAR*). Estas instituições são juridicamente privadas e têm a direção sob o comando de um conselho tripartite, reunindo representantes do Estado, do empresariado e dos trabalhadores. Todos os “Esses” são mantidos através de tributos recolhidos especificamente para este fim, mas também geram recursos próprios, através da comercialização dos cursos que promovem, da produção de eventos e da prestação de outros serviços. Embora as organizações do Sistema S tenham sido consideradas, de modo geral, bem-sucedidas na sua missão de gerar mão-de-obra qualificada para o desenvolvimento do país, elas têm sido alvo de críticas por parte do empresariado e do governo, principalmente no tocante à compulsoriedade do pagamento de contribuição. Sem fazer completa justiça ao papel que cumpriram e ainda desempenham no desenvolvimento da força de trabalho no país, têm sido apontadas como uma das responsáveis pelo elevado custo da mão-de-obra brasileira e o conseqüente impacto negativo na competitividade de produtos brasileiros no mercado internacional - o chamado “Custo Brasil”. Por este motivo, estão sendo pressionadas a saírem da “sombra” do Estado, estão sujeitas a perder as suas fontes asseguradas de receita pública têm voltado sua atuação à oferta de produtos e serviços ao mercado. O discurso do terceiro setor vem sendo rapidamente descoberto e apropriado pelas organizações do Sistema S. O SENAC de São Paulo, por exemplo, vem se destacando como fórum de discussão e como prestador de serviços para este setor no qual agora se reconhece.

Entidades de direito privado têm sido recorrentemente criadas por iniciativa do poder público no Brasil. A “fundação de apoio” é o tipo de instituição mais comum, encontrada em autarquias de todos os níveis e áreas de atividade, como universidades, secretarias, bancos e outras agências públicas. Apesar de serem privadas sem fins lucrativos, o controle governamental destas entidades é assegurado através dos seus estatutos, que conferem ao poder público direitos como a nomeação de conselheiros e executivos, controle fiscal, dentre outros. Estas instituições são tipicamente criadas com o propósito de tornar mais flexível a gestão das agências públicas, contornando a rigidez das normas burocráticas a que estas estão sujeitas. São utili-

zadas como forma de efetuar contratações de pessoal, captar e despender recursos, e desenvolver ações com maior rapidez e autonomia do que é possível aos órgãos da administração pública, evitando a exigência onerosa e morosa de concursos públicos e licitações. Não raro, por serem mecanismos eficazes para a elisão de normas burocráticas, fundações de apoio são utilizadas em benefício próprio de grupos de funcionários de órgãos públicos.

A figura para-estatal da fundação de apoio poderia parecer um excrescência oriunda de um sistema estatista anacrônico e excessivamente burocratizado, ou uma forma de privatização dúbia em benefício próprio da burocracia controladora. Entretanto, este modelo é retomado e valorizado como uma das peças centrais do *Plano Diretor de Reforma do Estado* do governo atual, plano que introduz um modelo gerencial de administração supostamente moderno que rompe com os modelos anteriormente vigentes¹³⁸.

Segundo a conceituação aceita e aqui utilizada de terceiro setor, as entidades para-estatais não fazem parte do terceiro setor, por não atenderem aos requisitos de independência do governo e de autonomia de gestão. Entretanto, dada a importância do Estado na formação das instituições brasileiras deste século e em função da permeabilidade entre os limites dos setores, este conjunto de organizações merece atenção. As para-estatais deverão continuar a ser um dos mais importantes componentes do espaço público brasileiro, em constante interface com o terceiro setor.

¹³⁸ Ver Cap. 1, seção 1.2.

Cidadania empresarial e fundações empresariais

No Brasil, a interface entre o setor empresarial e o terceiro setor está se tornando cada vez mais intensa e fértil. Exemplos da forma de relação entre as organizações empresarias e o terceiro setor percorrem um contínuo que vai desde a filantropia individual de empresários, até o *"cause-related marketing"* e patrocínio de eventos, formas de ação que integram plenamente o investimento em atividades sociais às estratégias de marketing institucional e de produtos. Neste contínuo, podem ser observadas muitas formas de interação: a promoção do voluntariado entre os funcionários, o patrocínio de atividades culturais promovidas por organizações do terceiro setor, a operação direta de projetos e programas sociais, doações em dinheiro ou em materiais, e até a constituição de fundações empresariais responsáveis por programas de cunho social, mantidas pelas empresas. O envolvimento de empresas em iniciativas de caráter social tem recebido a denominação de *filantropia empresarial* ou *cidadania empresarial*, um nome mais bem aceito no âmbito empresarial.

No campo do terceiro setor, há uma distinção conceitual, geralmente ignorada no Brasil, entre fundações empresariais e fundações independentes, não ligadas a grupos empresariais. Como foi indicado no capítulo anterior, as primeiras não são consideradas componentes do terceiro setor, por estarem formalmente ligadas a e controladas por empresas, atendendo, em última instância, a objetivos de organizações com finalidade de lucro. No Brasil, entretanto, as fundações empresariais, reunidas em torno do GIFE - Grupo de Institutos, Fundações e Empresas - tomaram para si a bandeira do terceiro setor e se tornaram as instituições mais frequentemente associadas pelo público a este setor¹³⁹.

No estágio de desenvolvimento do setor privado brasileiro, onde a forma predominante de empresa de capital nacional é a empresa familiar, a distinção entre fundações empresariais e independentes é difícil de fazer, reforçando a imprecisão no uso do termo terceiro setor.

¹³⁹ Léo Voigt, diretor da Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho e vice-presidente do GIFE, teoriza sobre três espaços no terceiro setor, que incluiria, em um destes, as organizações empresariais. Ver Léo Voigt, "Afiml, o Que é uma ONG?", in CENPEC, *ONG: Identidade em Mutação*. CENPEC/Itaú/Unicef, 1999.

A atuação de fundações e institutos empresariais é altamente relevante para o terceiro setor no Brasil. Em primeiro lugar, porque a legislação em vigor concede a mesma isenção tributária de uma associação independente a uma fundação mantida e controlada por empresas. Também é importante pois é tênue o limite entre um setor e outro e as organizações que se encontram em um terreno podem migrar para o outro. Um caso ilustrativo é o da Fundação Odebrecht. Institucionalmente ligada à Organização Odebrecht, um grupo empresarial que atua na indústria química, na construção civil e em outros campos, a Fundação vem passando por um gradual processo de afirmação independente de sua cultura e sua missão. Este processo pode levar à plena autonomia, inclusive orçamentária, da Fundação em relação à organização empresarial, a exemplo do que ocorreu na primeira metade deste século com as fundações Ford e Kellogg, nos EUA.

A pesquisa comparativa da Johns Hopkins University mostra que, no mundo, o volume de recursos empresariais injetados no terceiro setor é inúmeras vezes menor do que o montante recebido de outras fontes. Embora estes dados não estejam disponíveis para o Brasil, acredita-se que a realidade aqui seja similar: os recursos que empresas e fundações de empresas introduzem no setor são, provavelmente, ínfimos em relação aos que o terceiro setor gera por si mesmo através da comercialização de serviços e àqueles que obtém do Estado.

No entanto, não se pode concluir, com base nesta informação, que é insignificante a contribuição do setor empresarial ao terceiro setor no Brasil. O investimento de empresas neste setor leva a um impacto mais do que proporcional às somas desembolsadas. Em primeiro lugar, a parceria com empresas introduz nas organizações do terceiro setor técnicas e métodos de trabalho modernos e uma cultura gerencial que ainda são incomuns no terceiro setor brasileiro. A valorização da gestão como algo mais do que a burocrática "área administrativa", responsável pela contabilidade e pela realização de pagamentos é um fator essencial para o setor. Em segundo lugar, a visibilidade conferida por algumas parcerias entre empresas ou fundações empresariais e organizações da sociedade civil tem possibilitado a alavancagem de outros recursos; esta visibilidade permite que a entidade mobilize voluntários, com freqüência das próprias fileiras da empresa, forme novas parcerias e estabeleça contratos que asseguram a sua sustenta-

ção financeira. Finalmente, o envolvimento empresarial no terceiro setor, com a sua hábil utilização dos meios de comunicação, tem levado à disseminação do exemplo positivo de iniciativas privadas no campo social, originando um círculo virtuoso de engajamento cidadão.

3.3. Conclusão

Como se pode depreender da caracterização acima, os componentes do terceiro setor brasileiro diferem entre si em aspectos mais significativos do que no tamanho de seus orçamentos ou em sua natureza jurídica. Variam quanto ao seu grau de independência em relação ao governo e ao Mercado, às suas fontes de recursos, ao tipo de relação que estabelecem com seus associados e, principalmente, em termos dos valores e crenças refletidas em suas missões e suas formas de atuação. As organizações diferem fundamentalmente em suas ideologias e nas visões que esposam da sociedade brasileira. À diferença de outros países, grupos "anti-sistema" não ocupam posições de destaque no cenário nacional atual, mas, mesmo assim, o terceiro setor brasileiro não pode ser descrito como um espaço de colaboração e de visão comum da sociedade. A polarização entre esquerda e direita, entre classes, grupos de interesses, entre valores religiosos e laicos, entre finalidades comerciais e puramente filantrópicas, e outras tantas divisões, reforça a falta de identidade setorial.

Esta falta de identidade de setor é resultado, em grande medida, da imprecisão ou da aplicação hesitante do conceito de terceiro setor no Brasil, tanto por parte dos profissionais quanto de acadêmicos.

A tradução do *nonprofit sector* americano como "terceiro setor" deixa em um limbo todas as organizações sem fins lucrativos ditas "*member-serving*", ou seja, aquelas cuja finalidade não é estritamente pública, mas que existem para o benefício de seus membros ou sócios. Incluem-se neste espaço clubes esportivos, associações de bairro, sindicatos e organizações patronais.

A ausência de identidade setorial foi fortalecida pela forma como ocorreu a apropriação dos conceitos deste campo no Brasil. “Terceiro setor” e “organização não-governamental” encontram-se em campos quase opostos: o primeiro termo tornou-se emblema da filantropia empresarial e da prestação privada de serviços sociais, enquanto ONG persiste como marca do politizado movimento de direitos humanos e do movimento ambientalista. Para estas, o conceito de terceiro setor implica uma convivência indesejada com organizações que não compartilham seus valores e representa uma ameaça a sua posição.

No espaço onde se deveria formar o terceiro setor, no Brasil, encontra-se um campo dividido. Entidades freqüentemente encontram-se em terrenos opostos e não poupam esforços para mostrar que não compartilham dos valores e da forma de atuação de outras entidades. Não estranha que, para muitas, termos como *caridade* e *filantropia* são considerados uma descrição daquilo que *não* se quer fazer. Para o segmento empresarial, filantropia, um termo esquecido no ostracismo até recentemente, foi resgatado, purgado de sua conotação pejorativa, e redefinido como exemplo de cidadania responsável.

Neste contexto, é compreensível a dificuldade de tradução e adaptação à realidade brasileira de um conceito abrangente, como terceiro setor. Unindo jogadores em campos antagônicos, quase todos percebem o risco de perder ao deixar entrar os demais.

Pode-se concluir, a partir desta análise, que a categoria “terceiro setor” não é adequada ao Brasil, por ser ambiciosa demais na sua abrangência e imprecisa demais na sua delimitação?

É cedo para saber mas, apesar da imprecisão com que vem sendo utilizado, parece que o termo terceiro setor não deverá ser descartado ou substituído, mesmo se não adotado por todos, deve se consolidar como sinônimo do espaço de atuação das entidades privadas sem fins lucrativos. Como tipologia estritamente *organizacional*, como é proposto nesta dissertação, não é necessário que as entidades *façam* a mesma coisa ou *creiam* nos mesmos valores para que possam ser agrupadas no mesmo setor. Mais ainda: não é necessário que estas reconheçam e adotem a mesma classificação usada na universidade para que o modelo seja válido.

4. Um Setor Sem Fins Lucrativos

4.1. Introdução

Há um virtual consenso entre estudiosos e pessoas envolvidas no cotidiano de organizações sem fins lucrativos de que, no Brasil, a deficiência no gerenciamento destas organizações é um dos maiores problemas do setor, e que o aperfeiçoamento da gestão - através da aprendizagem e da aplicação de técnicas oriundas do campo de Administração - é um caminho necessário para o atingir de melhores resultados. O problema fundamental do terceiro setor, nesta visão, é um problema de gestão. Esta parece ser a premissa que fundamenta o recente surgimento de inúmeros programas de capacitação para instituições do terceiro setor e, não surpreendentemente, é a visão predominante entre as escolas de Administração. O modismo do terceiro setor nas escolas e departamentos de Administração brasileiros, as primeiras e ainda praticamente únicas unidades universitárias a se interessarem seriamente por esta área, fundamenta-se nesta percepção do "desafio de gestão". Refletindo este interesse, bem como a evolução do envolvimento empresarial em ações de finalidade social - a filantropia empresarial - nota-se que são as revistas de gestão¹⁴⁰, que oferecem maior cobertura ao tema da emergência de atores privados, sem fins lucrativos, como solução para problemas sociais que, antes, eram reservados ao Estado.

Se nas décadas de setenta e oitenta os maiores desafios das entidades do terceiro setor brasileiras eram a sobrevivência em um ambiente político hostil e a conquista de reconhecimento público para suas causas, como o ambientalismo e a defesa de direitos, nos anos noventa a legitimidade do setor parece advir da sua competência em agir de forma eficiente e eficaz na prestação de serviços.

¹⁴⁰ Cláudia Vassalo, "Fazer o Bem Compensa? Por que a Filantropia Empresarial está se Transformando numa Vantagem Competitiva para as Empresas". *Exame*, Ano 31, Nº 9 São Paulo: Abril, 1998; "Um Caso Exemplar - Nos Bastidores da Empresa Mais Admirada pelo Trabalho Social que Desenvolve: A C&A". *Exame*, Ano 32, Nº 1, São Paulo: Abril, 1999.

O perfil das organizações do terceiro setor no Brasil parece, à primeira vista, apenas confirmar a percepção de que o problema do setor é, fundamentalmente, um problema de competência na gestão: operando em um meio desfavorável, caracterizado pela falta de recursos e de apoio do poder público, as organizações não conseguem romper o ciclo vicioso:

falta de recursos humanos capacitados → gerenciamento inadequado →

falta de dinheiro → insuficiência de resultados

Um exemplo originário da Amazônia Brasileira ilustra a dificuldade de apontar soluções para os problemas do terceiro setor. A tabela abaixo apresenta a resposta dada à questão “*quais são os problemas que mais dificultam a atuação da entidade?*”, feita a dirigentes de organizações da sociedade civil na região da Amazônia Legal¹⁴¹, que atuam no campo do desenvolvimento social, no âmbito de um estudo realizado em 1996¹⁴². As respostas foram agrupadas em quatro categorias: questões internas/organizacionais, relação com o Estado, questões externas e outras.

¹⁴¹ Composta pelos estados de Acre, Amapá, Amazônia, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do estado de Maranhão.

¹⁴² SUDAM/PNUD, *Exclusão Social na Amazônia Legal*, Belém: SUDAM, 1997.

O perfil das organizações do terceiro setor no Brasil parece, à primeira vista, apenas confirmar a percepção de que o problema do setor é, fundamentalmente, um problema de competência na gestão: operando em um meio desfavorável, caracterizado pela falta de recursos e de apoio do poder público, as organizações não conseguem romper o ciclo vicioso:

falta de recursos humanos capacitados → gerenciamento inadequado →

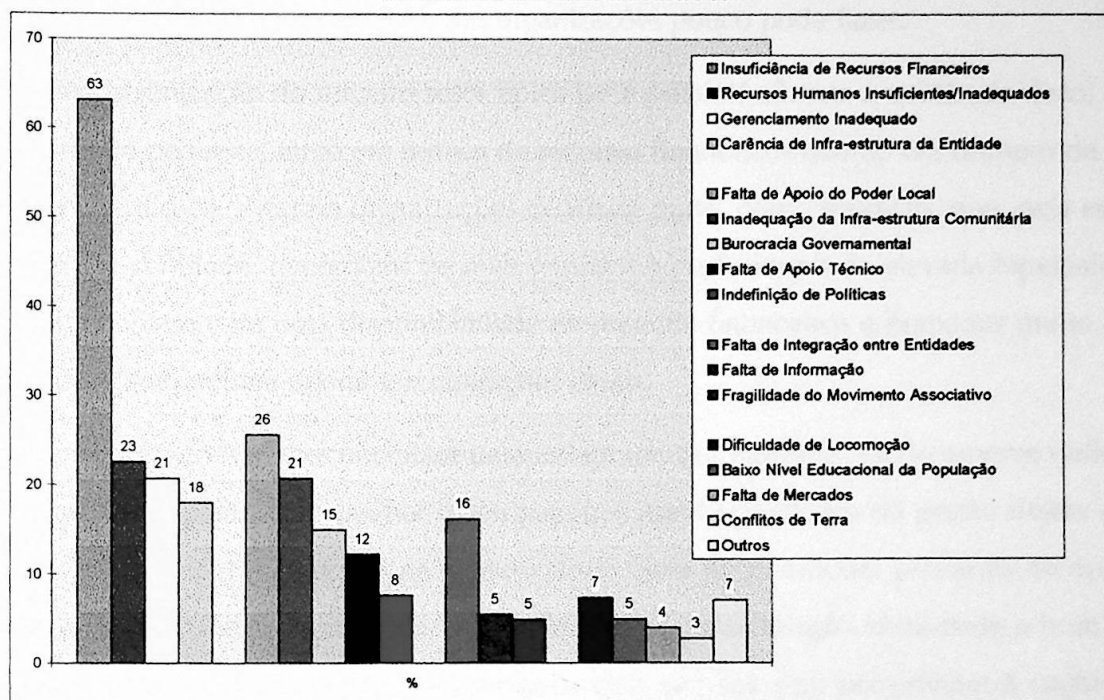
falta de dinheiro → insuficiência de resultados

Um exemplo originário da Amazônia Brasileira ilustra a dificuldade de apontar soluções para os problemas do terceiro setor. A tabela abaixo apresenta a resposta dada à questão “*quais são os problemas que mais dificultam a atuação da entidade?*”, feita a dirigentes de organizações da sociedade civil na região da Amazônia Legal¹⁴¹, que atuam no campo do desenvolvimento social, no âmbito de um estudo realizado em 1996¹⁴². As respostas foram agrupadas em quatro categorias: questões internas/organizacionais, relação com o Estado, questões externas e outras.

¹⁴¹ Composta pelos estados de Acre, Amapá, Amazônia, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do estado de Maranhão.

¹⁴² SUDAM/PNUD, *Exclusão Social na Amazônia Legal*, Belém: SUDAM, 1997.

Quadro 4.1. Principais Problemas Identificados pelas Organizações da Sociedade Civil na Amazônia Brasileira



Fonte: SUDAM/PNUD, 1997

A falta de recursos financeiros desponta, previsivelmente, como o problema mais frequente das organizações pesquisadas: 63% das organizações relataram dificuldades provocadas pela insuficiência de dinheiro; todas as diferentes categorias de entidades do terceiro setor colocam este problema em primeiro lugar, confirmando o que parece ser uma condição endêmica a estas organizações.

Excluindo o fator financeiro, observa-se uma divisão entre as questões internas/organizacionais e fatores externos, em particular a relação com o poder público. A falta de apoio efetivo do Estado e do poder público local, a carência de infra-estrutura nas comunidades, a indefinição de políticas públicas e a falta de apoio técnico fazem parte do contexto de dificuldades em que estas organizações têm que atuar. O baixo nível de educação da população, a inexistência de mercados e as dificuldades de locomoção na Amazônia são parte do problema público que as organizações do terceiro setor enfrentam. Estes são aspectos que

difícilmente mudarão apenas com a atuação isolada das organizações e contra os quais a simples capacitação em gestão dos líderes das organizações pouco pode fazer.

Uma organização do terceiro setor típica (se é possível afirmar a existência disto) é uma entidade muito pequena, tanto em termos de recursos financeiros quanto em número de profissionais de que dispõe. Mesmo organizações de maior porte, como hospitais, que, pela especificidade de sua atividade, necessitam de mais recursos e profissionais de elevada especialização, usualmente contam com uma disponibilidade de recursos financeiros e humanos muito abaixo do que necessitariam para operar em condições ideais.

As organizações do terceiro setor pareceriam ser, por natureza, cronicamente deficitárias e sub-capacitadas para desempenhar o seu papel; o aperfeiçoamento da gestão destas organizações teria um papel importante na ruptura deste ciclo de condições precárias de operação levando ao desempenho insatisfatório, substituindo-o por uma relação ideal onde o bom gerenciamento permitiria alcançar resultados positivos que, por sua vez, permitiriam a captação de recursos suficientes e a atração de profissionais qualificados, superando as adversidades do meio.

Iniciativas de aperfeiçoamento da gestão, através da educação continuada (cursos de Administração), assessorias, contratação de profissionais e adoção de técnicas e práticas modernas de administração estão, de fato, revolucionando o terceiro setor no Brasil e no mundo. Entidades organizam-se, redefinem sua orientação, seus processos, serviços ou atividades segundo critérios de excelência gerencial, adquirem domínio de técnicas de planejamento, acompanhamento e avaliação de processos e resultados, e adotam modelos de gestão de empresas competitivas, com significativo impacto em sua forma de atuação.

A Administração surge como área de conhecimento portadora de soluções para os problemas do terceiro setor. Temas de Administração - planejamento, gestão de projetos, marketing, finanças, auditoria, liderança, motivação - antes restritos apenas ao mundo empresarial ou à administração pública, tornam-se comuns entre as organizações do terceiro setor. O jargão anglófono de gestão entra no vocabulário dos profissionais do setor: *benchmarking*, *fundraising*, *accountability*, *stakeholders*. Seja pela percepção de seus dirigentes ou por pressão externa de

financiadores, a habilidade de gerir é vista como a competência mais desejável e menos presente nas organizações do terceiro setor.

A idéia de que a eficiência e a eficácia de resultados constituem o *principal desafio* das organizações da sociedade civil é fundamentalmente diferente do que se via em um passado recente, quando a mera *existência* de uma organização ou a validade da *causa* defendida por esta seriam apontados, freqüentemente, como suficientes para justificar uma doação de recursos a fundo perdido, sem maiores exigências quanto aos resultados a serem alcançados com o emprego destes. No cenário atual, as grandes disputas do terceiro setor no campo ideológico e político parecem arrefecer. Agora, na discussão sobre os fins das organizações, a Administração adquire maior importância com a adoção do discurso empresarial de *resultados*. Esta não é uma mudança cultural completa, mas manifestação visível de um processo gradual de transformação pela qual vêm passando os atores organizacionais do campo do desenvolvimento social em todo o mundo - ONGs, fundações, entidades multilaterais de desenvolvimento e mesmo o Estado. Apenas com dificuldade, dirigentes e líderes de antigas e politizadas organizações não-governamentais - majoritariamente identificadas com a esquerda política - admitem ter algo a aprender com as empresas do mercado e aceitam gerir suas organizações como empreendimentos comerciais. O depoimento de um dirigente de uma entidade da Malásia retrata uma posição ainda comum das ONGs frente às questões de administração, indicando que este não é um traço exclusivo ao Brasil:

Em geral, liderança é um ponto muito fraco nas ONGs. Isto ocorre porque muitos daqueles que criam ONGs não se identificam com os conceitos e práticas tradicionais de management e administração. Management é uma forma de controlar pessoas ou manipulá-las. Administração tem um mau nome. Pessoas nas ONGs tendem a ser mais boêmias ou mais individualistas no caráter. Elas tendem a ter uma atitude anti-management, e isto ocasiona problemas¹⁴³.

¹⁴³ Sjef Theunis (org.), *Non-Governmental Development Organizations of Developing Countries: And the South Smiles...*, Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1992.

Tancredi confirma a validade desta percepção no Brasil ao afirmar que *“sem sombra de dúvidas, existe uma forte dose de amorismo no trato da administração estratégica de projetos (...) (apesar de) ninguém admitir que ignora a importância destas dimensões”*. *“Em que pese sua experiência no campo profissional específico de onde foram trazidos, acabam caindo e se enredando nas armadilhas dos processos e fenômenos das mudanças institucionais”*¹⁴⁴.

A Administração é agora invocada - principalmente por quem admite conhecer pouco do assunto - como um elixir milagroso. Frequentemente é tratada como uma caixa preta cujo conteúdo é desconhecido. O discurso empresarial contemporâneo mistifica a natureza da verdadeira contribuição da Administração ao terceiro setor, como nota Vera Lúcia Salvatore: *“é comum escutar, por parte dos dirigentes de muitas entidades sociais, o famoso: ‘vamos nos profissionalizar, vamos funcionar como empresas’; refletindo o mito da gestão baseada em conceitos empresariais como a solução para um serviço social eficiente”, contrapondo isto à “forma amadorística, doméstica e familiar de gestão (...) fadada ao fracasso”*.¹⁴⁵

Existe o risco real de a Administração ser idealizada como capaz de operar milagres para as organizações do terceiro setor e de ser chamada para situações que estão muito além de sua capacidade de resolução de problemas. Existe, de fato, o perigo de se estar procurando soluções em um campo que não detém as respostas adequadas e nem pode detê-las. Ao focar *organizações* como o *locus* de análise e de intervenção, estão-se ignorando outros níveis, como aquele situado na esfera *macro*; o nível das *políticas públicas*, os problemas sociais para os quais existem as organizações. Este nível, como será visto adiante, transcende a mera somatória da ação do organizações individuais e obedece a uma lógica que difere da dinâmica organizacional.

Para se colocar em uma perspectiva adequada a contribuição da Administração para o terceiro setor há que se pensar sobre a especificidade deste campo: até onde a gestão de organizações do terceiro setor é idêntica à de *organizações em geral* ou, especificamente, daquela

¹⁴⁴ Francisco B. Tancredi, *“Institucionalização e Sustentabilidade: Desafios Permanentes do UNI”*, in *Divulgação*, Londrina: CEBES, 1995.

¹⁴⁵ Vera Lúcia de Oliveira Salvatore, *“Desafios das Entidades Sociais na Busca da Identidade”*, São Paulo: Federação de Obras Sociais, mimeo, 1998.

voltada a *empresas e órgãos governamentais*, objetos tradicionais do estudo de Administração? Onde diferem as organizações do terceiro setor dos outros dois setores e em que se distinguem as suas necessidades de gestão? Neste debate encontram-se argumentos coerentes tanto na defesa da especificidade das organizações do terceiro setor na comparação com empresas e governo, quanto na da gestão como “necessidade universal” de organizações, minimizando as diferenças entre um tipo e outro.

É fato que há muito a ser aperfeiçoado na gestão das organizações sem fins lucrativos. Melhorias de gestão podem levar a resultados surpreendentes no curto prazo, em termos de eficiência no emprego dos recursos organizacionais e de eficácia nos resultados; talvez haja mesmo mais espaço para um rápido desenvolvimento do setor investindo na sua competência gerencial do que através de qualquer outro tipo de intervenção. Entretanto, não se deve cair no erro de interpretar esta realidade, onde resta tudo por fazer no campo de gestão, como um indício de que a Administração é capaz de solucionar todos os problemas, ou mesmo os principais problemas do terceiro setor.

4.2. Qual é o Problema do Terceiro Setor?

É a má gestão o principal problema do terceiro setor no Brasil ou o problema reside em outra parte? Os capítulos precedentes mostraram o quão difícil é fazer qualquer tipo de generalização sobre o terceiro setor, quanto ao perfil das organizações que o compõem, seus objetivos e forma de atuação, ou mesmo na fundamentação sobre o que é ou deveria ser o terceiro setor. Generalizar a deficiência de gestão destas organizações parece ser uma armadilha. Quando se fala em gestão do terceiro setor, está-se referindo ao setor como um todo, ou apenas a uma parcela deste? Está-se referindo à dimensão organizacional - à gestão individual de cada organização -, à dimensão setorial, ou a uma perspectiva de desenvolvimento e resolução de problemas públicos?

As Ciências de Gestão enfocam o nível das *organizações*, mas é imperativo recordar que atingir a eficiência em organizações individuais e independentes não é necessariamente o melhor caminho para solucionar problemas públicos: o interesse de *organizações* não equivale, necessariamente, ao interesse do *setor* nem tampouco ao interesse *público*.

O que determina o sucesso de uma organização de qualquer espécie? A sua perpetuação, o crescimento de seu faturamento, o aumento do número de funcionários ou sua participação de mercado são indicadores básicos de sucesso. O cumprimento de sua missão com eficiência, tanto para uma empresa de mercado quanto para uma organização sem fins lucrativos é, evidentemente, o principal objetivo desejado. No terceiro setor, entretanto, há necessidade de traduzir “missão” e outros conceitos de gestão organizacional desenvolvidos no meio empresarial: há competição, colaboração ou reserva de mercado neste campo? Há disputa por recursos entre as diversas entidades com finalidades semelhantes? Eficiência e eficácia, no terceiro setor, significam o quê? A dimensão organizacional é, por excelência, o espaço de atuação da administração, seja de entidades comerciais, públicas, ou sem fins lucrativos. Qualquer que seja o setor, a lógica racional das organizações tende a ser a de otimização do uso de seus recursos na sua relação com o ambiente para sobressair-se e atingir sua finalidade. As funções clássicas de administração oferecem instrumentos às organizações para que se estruturam internamente e se posicionem frente ao ambiente externo.

Parece haver uma confusão, por vezes acidental e motivada pela falta de clareza, mas por outras, aparentemente premeditada, entre os três níveis, organizacional, setorial e público. Ao confundirem-se e embaralharem-se os conceitos, os valores e os níveis de análise sobre este terceiro setor, de fato, pode-se afirmar qualquer coisa e sustentar qualquer argumento. Cabe procurar distinguir os três níveis para melhor compreendê-los.

No plano *organizacional*, o principal desafio consiste em alcançar a eficiência, a eficácia e, na maioria dos casos, a perpetuidade organizacional. Na perspectiva *setorial*, o crescimento e a consolidação do terceiro setor frente ao Estado e ao Mercado pode ser o principal objetivo. Já em uma visão ampla de *políticas públicas*, o objetivo central deve ser a resolução de proble-

mas públicos, não importa por qual setor, embora no mundo capitalista haja uma especial predileção pelas soluções através do Mercado.

Interesse das organizações *versus* interesse do setor

O interesse do terceiro setor como um todo pode coincidir, em sua maior parte, com o interesse das organizações que o compõem, mas jamais em sua totalidade. O “sucesso” das organizações sem fins lucrativos no atingimento de seus objetivos organizacionais, no sentido de crescimento e profissionalização, pode levar, por exemplo, a mudanças profundas no perfil do setor, alterando a sua natureza e minando a própria base de sustentação moral. O crescimento e a profissionalização das organizações pode vir a sepultar a imagem idealizada do terceiro setor como composto por organizações comunitárias, lideradas por voluntários abnegados, tão frequente nos apelos de captação de recursos e na motivação de pessoas. O crescimento, teme-se, pode levar à burocratização, ao desvio da missão social, ao esfriamento da participação de voluntários, à sobreposição do objetivo de auto-perpetuação sobre outros, e à adoção de comportamentos mais parecidos com os dos outros setores.

Esta dimensão exemplifica como a gestão, que é clamada como solução dos problemas do setor, pode ter significativos efeitos colaterais. Desenvolver um campo de gestão do terceiro setor sensível a estas questões é imperativo para evitar a perda, nem bem conquistada, da identidade deste setor.

Interesse das organizações *versus* interesse público.

O interesse público e o interesse de organizações individuais do terceiro setor não são, evidentemente, idênticos. A maximização do retorno da organização, ou mesmo o cumprimento de sua missão social, podem ser realizados em detrimento do interesse público. Como

corolário, a somatória da ação de organizações, sem coordenação, pode ser antitética à solução de problemas públicos, principalmente se estas organizações não concordam sobre qual é, em primeiro lugar, o problema público a solucionar. A eficácia de uma organização pode significar a realização de objetivos não desejados pela maioria; a eficiência organizacional pode implicar o desperdício público.

Particularmente na área de serviços sociais a populações desfavorecidas, o sucesso na resolução dos problemas públicos deveria se traduzir em uma situação em que se elimina a condição de exclusão social destas populações e podem se tornar desnecessárias as organizações que lhes prestam o serviços de assistência. Este é um paradoxo que as organizações raramente aceitam: o termo *assistencialismo* é usado para descrever a atuação de entidades que oferecem serviços sociais que não geram independência de quem os recebe, assegurando, assim, sua clientela, ao invés de formarem formar cidadãos capazes de obter sua própria subsistência.

As competências tradicionais de gestão fortalecem a capacidade das organizações de se estruturarem e interagirem com o seu meio mas não fortalecem, necessariamente, a sua capacidade de fazer frente aos problemas públicos para os quais são criadas, nem tampouco garantem que a somatória das ações das organizações que compõem o setor reduzirá os problemas.

Interesse do setor *versus* interesse público

As expectativas construídas sobre as qualidades do setor são frágeis e controvertidas, como se viu no capítulo 2. É questionável se o terceiro setor poderá, um dia, ser aquilo que se pretende dele, em termos da pureza de seus valores e da integridade de suas intenções. O interesse público e o interesse do setor não são idênticos e podem ser, por vezes, antagônicos.

O fortalecimento do terceiro setor pode ocorrer às custas do Estado, do Mercado e dos cidadãos, já que este setor é uma esfera particular, com interesses próprios. O setor dispõe de recursos e instrumentos de pressão para atingir seus objetivos, nem sempre louváveis e legítimos, como a obtenção de privilégios fiscais, o acesso a recursos públicos, a formação de reser-

vas de mercado e a proteção contra ações legais no campo trabalhista e comercial. A reputação imaculada do terceiro setor pode ser, como freqüentemente tem sido, utilizada em nome de interesses corporativistas, em benefício exclusivamente próprio e não do público que se afirma servir.

4.3. O Espaço da Gestão no Terceiro Setor¹⁴⁶

O que caracteriza o campo de gestão no terceiro setor e o que permite sustentar a sua pretensão de se tornar uma área de conhecimentos independente no âmbito das Ciências de Gestão? O que permite afirmar que a gestão no terceiro setor é distinta da administração de empresas ou da administração pública? A escassa literatura de gestão sobre este tema oferece algumas pistas. Maurício Serva observa que cada uma destas organizações, que denomina *substantivas*¹⁴⁷, é singular, autônoma, e de caráter espontâneo. Para este autor, estas possuem, como características comuns, a união em torno de ideais, o descompromisso com a sociedade burocratizada e os modelos organizacionais estabelecidos, as práticas organizacionais informais e a interligação entre si em redes. A existência de conflitos organizacionais é aceita; predominam práticas de gestão participativas, coletivas ou de rodízio. O processo decisório tende a ser coletivo e o fluxo de comunicação, livre, neutralizando a hierarquia interna. A seleção de novos membros é feita por afinidade com a proposta organizacional e disponibilidade para trabalho, mais do que por critérios que privilegiem experiência ou resultados. A avaliação de desempenho tende a ser coletiva ou, simplesmente, não realizada¹⁴⁸.

André Fischer & Rosa Maria Fischer acrescentam que estas organizações são caracterizadas pela provisoriedade¹⁴⁹ e amadorismo, mesmo quando possuem alta capacitação interna¹⁵⁰.

¹⁴⁶ Esta seção retoma e aprofunda questões discutidas anteriormente em Andres Falconer, "Uma Contribuição ao Estudo das Organizações do Terceiro Setor", São Paulo: FEA-USP, *Anais do 1º SemeAd*, 1996.

¹⁴⁷ Em contraposição às organizações burocrático-rationais.

¹⁴⁸ Maurício Serva, "O Fenômeno das Organizações Substantivas", in *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, março/abril, 1993.

¹⁴⁹ Para os autores, o traço de provisoriedade é confirmado pela adoção da palavra *comissão* no nome de diversas ONGs, mesmo nas que atuam há mais de uma década.

Peter Drucker confirma que, nos EUA, estas organizações são baseadas na confiança e voluntarismo; nelas se trabalha por dedicação a uma causa e não por mera necessidade de sobrevivência e é freqüente a inexistência de relações formais de subordinação¹⁵¹.

O tipo de relação de uma *nonprofit* com seu público é denominado por Kotler *marketing social*; difere dos conceitos de marketing tradicionais ao ser orientado para tentar sensibilizar indivíduos e grupos, mudar atitudes, valores e comportamentos do mercado-alvo, normalmente na defesa do interesse deste. Vendem-se idéias e “causas sociais” em lugar de produtos. A existência de “interesse social” pode ser contestável e polêmica, como em questões tais como o planejamento familiar, o aborto ou a evangelização; isto, por vezes, torna o marketing neste setor ainda mais desafiador do que no setor que visa lucro. Para Kotler, nas organizações do terceiro setor que adotam uma postura moderna de marketing social, o trabalho difere daquele do simples propagandista, ao integrar a tomada de decisões sobre públicos-alvo, produtos, estruturas e estratégias de mercado à definição mais ampla de objetivos da organização¹⁵².

Amitai Etzioni propõe uma tipologia que analisa as organizações quanto aos meios de controle utilizados para obter consentimento, sujeição e cooptação de seus membros. Afirma que “os meios de controle, aplicados a uma organização, podem ser classificados em três categorias analíticas: física, material ou simbólica”. A cada um dos meios de controle, associa diferentes tipos de poder, coercitivo, utilitário e simbólico, que trariam diferentes resultados quanto ao tipo de dominação. Assim, o poder coercitivo tende a “forçar os membros a obedecer”, o poder utilitário tende a criar interesses (recompensas materiais) e o poder normativo/simbólico tende a convencer seus membros¹⁵³.

Ao aplicar-se esta tipologia às organizações da sociedade civil, percebe-se que estes sistemas sociais valem-se principalmente do uso do poder normativo/simbólico, visto que lidam, manipulam e defendem ideais, valores e projetos políticos em função do significado que seus

¹⁵⁰ André Luiz Fischer e Rosa Maria Fischer, “O Dilema das ONGs”, *paper apresentado no 18º ENANPAD*, Curitiba: ANPAD, 1994.

¹⁵¹ Peter Drucker, *Administração de Organizações Sem Fins Lucrativos: Princípios e Práticas*. São Paulo: Pioneira, 1994.

¹⁵² Philip Kotler, *Marketing para Organizações que Não Visam o Lucro*, São Paulo: Atlas, 1978.

membros lhes atribuem. Ao invés de recompensas materiais, valorizadas nos sistemas burocráticos, os membros destas organizações estariam convencidos e certos da importância dos valores e objetivos da organização, assim como de seus papéis individuais. Esta, segundo Drucker, é a principal vantagem das organizações da sociedade civil em relação às empresas: a força e a identidade da missão organizacional¹⁵⁴.

A literatura de gestão também delinea as deficiências e desafios do terceiro setor. Fischer & Fischer apontam, como principais dilemas das organizações não-governamentais, a dificuldade de afirmação de sua identidade; sua consolidação organizacional e perenidade para além de sua “causa” inicial que, após os primeiros anos, pode deixar de ter o mesmo significado, levando a crises de valores organizacionais; a capacidade de adaptar-se a uma realidade em constante alteração e crescente competitividade levando à necessidade de profissionalizar a administração, rever processos, definir estratégias e buscar resultados sem comprometer ideais e valores. Para os autores, no Brasil, o restabelecimento do regime democrático levou a uma crise entre as organizações não-governamentais que se legitimavam perante agentes financiadores internacionais pelo seu papel de oposição a um governo autoritário.

Para Drucker, as *nonprofits* possuem uma forte tendência à falta de foco, desejando, em seu idealismo, abraçar todas as causas morais. Sua visão é introvertida - a existência e perpetuação da organização é seu fim, provocando um constante dilema entre a “causa” e os resultados. Para este autor, devido a esta postura e ao desprezo à estratégia e a tudo que se assemelhar a “venda”, geralmente falta clareza nos objetivos de marketing, na visão dos múltiplos públicos e clientes e no cultivo e integração do doador/financiador. É comum chegar-se ao enrijecimento em torno de regras, numa organização de trabalho rotineira, que a afasta de sua missão e apaga a chama da causa. Drucker acrescenta que estas organizações oferecem poucas oportunidades de auto-desenvolvimento ao seu pessoal, que tende a se acomodar. Como conse-

¹⁵³ Amitai Etzioni, *Organizações Modernas*, São Paulo: Pioneira, 8ª ed., 1989.

¹⁵⁴ Peter Drucker, “What Business Can Learn from Nonprofits”, in *Harvard Business Review*, Cambridge: Harvard julho/agosto de 1989.

qüência da falta de padrões rígidos, permanecem na organização mesmo as pessoas consideradas incompetentes. Contrariando a visão brasileira de Serva, Drucker afirma que nas *nonprofits* americanas há pouco trabalho em equipe, devido à centralização nas “cabeças brilhantes” do topo. Afirma, ainda, que a prática freqüente dos conselheiros de usar suas posições como plataformas para ambições externas prejudica os resultados da organização e o alto grau de comprometimento dos quadros exacerba controvérsias e disputas políticas, dificultando a gestão do empreendimento¹⁵⁵.

Publicações em revistas internacionais de negócios e de gestão de organizações sem fins lucrativos indicam que as pressões sobre este setor se acirram nos anos noventa. O cenário é de crescente concorrência por recursos e pessoal¹⁵⁶, com o aumento do número de organizações atuando nos mesmos nichos¹⁵⁷, colocando novos desafios de atuação e exigindo maior profissionalização, o que por sua vez torna o setor uma alternativa de carreira cada vez mais atraente para o mercado de trabalho¹⁵⁸. Para Jeremy Rifkin, o terceiro setor se configura como uma das alternativas válidas de carreira profissional nas sociedades pós-industriais¹⁵⁹.

O setor sem fins lucrativos passa a concorrer com - e enfrentar a concorrência de - empresas do setor privado. O caso típico nos EUA é o *YMCA* - a Associação Cristã de Moços, que é acusada de competir com vantagens indevidas com clubes e academias esportivas privadas¹⁶⁰. Observa-se uma contra-ofensiva de segmentos do setor empresarial contra os privilégios de isenção de impostos das *nonprofits*, que as colocariam em condições superiores de concorrência frente às empresas privadas e, também, contra os supostos “abusos” do movimento ambi-

¹⁵⁵ Peter F. Drucker, *Administração de Organizações Sem Fins Lucrativos*, São Paulo: Pioneira, 1994.

¹⁵⁶ “Good Help is Really Hard to Find - With Volunteerism Waning, Nonprofits Scramble for New Blood”, in *Business Week*, 4 de abril de 1994.

¹⁵⁷ Andrew W. Osterland, “War Among Nonprofits”, 1994.

¹⁵⁸ William Olcott, “Crossing Over to New Careers”, in *Fund Raising Management*, dezembro, 1992.

¹⁵⁹ Jeremy Rifkin, *O Fim dos Empregos: O Declínio Inevitável dos Níveis dos Empregos e a Redução da Força Global de Trabalho*. São Paulo: Makron, 1995.

¹⁶⁰ Marcia Berss. “Taxation by Other Means”. *Forbes*. 11/4/1994.

entalista, através do bloqueio à aprovação de leis que restringem o desenvolvimento industrial em nome da defesa do meio ambiente¹⁶¹.

Nos Estados Unidos, as linhas divisórias entre o setor privado empresarial e o terceiro setor crescentemente se confundem e se sobrepõem: para algumas entidades, a decisão de deixar o status de "sem fins lucrativos" e tornar-se uma empresa é uma decisão estratégica a ser considerada¹⁶². Um claro sinal nesta direção é a participação, facultada desde 1996, das entidades sem fins lucrativos do setor de saúde no principal prêmio norte-americano de Qualidade, o *Malcolm Baldrige National Quality Award*¹⁶³.

Também nos EUA, diferentes perspectivas competem pela primazia no campo acadêmico do terceiro setor no que se refere à formação de profissionais para atuar na gestão de suas organizações. A perspectiva de *administração do terceiro setor*, pensada como um setor específico com necessidades distintas e que merece, portanto, uma área acadêmica própria; a visão de *administração pública* que enfatiza o caráter "público não-estatal" das organizações deste setor; e a ótica de *políticas públicas* que, sem enfatizar o nível organizacional, enfatiza a necessidade de encontrar solução a *problemas públicos*.

Por vezes, ouvem-se argumentos contra a necessidade de formação especializada para gestores do terceiro setor com base na idéia de que, afinal, "*management is management*" em qualquer tipo de organização. Esta visão é mais comum no meio empresarial: a experiência pessoal de sucesso do "*self-made man*" e a autoconfiança do executivo podem levá-lo à conclusão fácil de que a gerência de um empreendimento social baseia-se nos mesmos princípios seguidos pela empresa de mercado. As fascinantes histórias de sucesso empresarial e o fato de estes indivíduos deterem os recursos financeiros que as entidades do terceiro setor tanto precisam faz com que esta visão tenha também seus entusiastas no terceiro setor, apesar do estra-

¹⁶¹ Dan Cordtz, "Green Hell", 1994.

¹⁶² George D. Webster, "Should an Association Retain its Nonprofit Status?", in *Association Management*, junho, 1994.

¹⁶³ Rhonda Bergman, "Not-for-Profits May Get a Shot at Prestigious Quality Award", in *Hospitals & Health Networks*, maio de 1994.

nhamento que a linguagem e a cultura empresarial causam a suas entidades. Sem desqualificar a especificidade do terceiro setor frente ao Mercado, enfatizam a semelhança entre a gestão nestes dois tipos de organização estudiosos como Letts, Ryan & Grossman¹⁶⁴, que propõem que as fundações adotem novas formas de atuação, próprias do Mercado; Dees, que indica que entidades sem fins lucrativos estão voltando sua atenção para práticas empresariais comerciais¹⁶⁵; ou Drucker, que sugere que são as empresas que têm muito a aprender com as *nonprofits*, que estariam se tornando "*America's management leaders*"¹⁶⁶.

A perspectiva de Administração Pública

A proposição de um modelo de administração que envolva a participação de agentes privados não-governamentais tanto na formulação quanto na implementação de políticas públicas é possível como resultado da lenta mudança de paradigmas na administração pública. Em seu modelo clássico de gestão, desenvolvido em paralelo e influenciado pela disciplina da *Administração Científica*, as organizações públicas, governamentais, eram concebidas e desenhadas como estruturas centralizadas e hierarquizadas. Uma tese central deste modelo propunha a perfeita separação entre *política* e *administração*. "*Administração*" era tida como uma atividade neutra e técnica, dirigida por profissionais - burocratas - segundo princípios de eficiência, como Frederick Taylor os havia definido¹⁶⁷. A separação entre fins e meios, formulação e implementação, pressupõe que a implementação é uma etapa distinta e posterior à formulação, pautada meramente por decisões racionais entre alternativas para atingir fins previamente definidos. Nunca o estudo da Administração Pública demonstrou tanto otimismo quanto no período do pós-guerra, em que acreditou contar com soluções técnicas definidas para situações e políticas

¹⁶⁴ Christine W. Letts, William Ryan & Allen Grossman, "Virtuous Capital: What Foundations Can Learn from Venture Capitalists", in: *Harvard Business Review*, Cambridge: Harvard, março/abril de 1997.

¹⁶⁵ J. Gregory Dees, "Enterprising Nonprofits", in *Harvard Business Review*, Cambridge: Harvard, janeiro/fevereiro de 1998.

¹⁶⁶ Peter Drucker, "What Business Can Learn from Nonprofits", in *Harvard Business Review*, Cambridge: Harvard julho/agosto de 1989.

específicas e em que se definia como a ciência do conhecimento das condições organizacionais para avançar o bem-estar humano¹⁶⁸. Este modelo foi posteriormente criticado por contrariar a realidade das organizações, onde a ação segundo princípios e prescrições científicas provou ser uma descrição incorreta do trabalho do administrador, e onde a distinção entre decisões políticas e administrativas era nebulosa; inevitavelmente, o administrador dispunha de muito mais poder político discricionário, ao escolher alternativas de implementação, do que se previa e considerava desejável no modelo clássico. Esta constatação colocou o modelo clássico de Administração Pública de ponta-cabeça: o poder não se situava onde os teóricos o haviam previsto.

Modelos subseqüentes de Administração adotaram enfoques sistêmicos em substituição às analogias mecanicistas e lineares da Administração Científica. Em lugar de perceber a etapa de implementação como separada e posterior à da formulação, passou-se a compreendê-la como um entre diversos elementos em interação que compõem um sistema. A administração pública adotou esta orientação mas manteve a percepção da burocracia do Estado como *formulador, financiador e implementador* de programas. Ainda neste modelo, o foco na administração direta pelo Estado deixava pouco espaço para terceiros na implementação de políticas públicas.

Nos anos noventa, as escolas de Administração Pública despertaram para o terceiro setor e para o espaço público não-estatal. Estes é um dos principais fenômenos de renovação desta área, que alternava entre a estagnação da burocracia formal e a importação de modelos de origem empresarial. Um número expressivo dos programas e cursos voltados à gestão das organizações sem fins lucrativos se originaram em escolas e departamentos de Administração Pública. O enfoque público tanto das agências governamentais quanto das organizações sem fins lucrativos, e o fato de que o Estado tem sido estimulado a interagir com o terceiro setor tem levado a isto. A ligação com as disciplinas da Administração Pública confere aos estudos do terceiro setor um nível de compreensão maior de sua natureza entre o público e o privado do

¹⁶⁷ Robert T. Nakamura & Frank Smallwood, *The Politics of Implementation*, Nova York: St. Martin's Press, 1980.

¹⁶⁸ Vincent Ostrom, *The Intellectual Crisis of Public Administration*, Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1973.

que a vinculação com escolas cuja tradição de estudos é voltada exclusivamente a empresas do setor privado.

Nonprofit Management

Uma corrente que adquire força nos últimos anos afirma a necessidade de adaptar a Administração à peculiaridade das organizações sem fins lucrativos.

O'Neill, defendendo o campo de *nonprofit management education* como uma área de conhecimento independente, afirma existirem "*diferenças significativas na (1) realidade organizacional das nonprofits, que as distinguem de entidades for-profit e governamentais, e portanto nos (2) conhecimentos, habilidades, atitudes e valores necessários para gerir estas organizações*"¹⁶⁹. O autor aponta oito distinções principais entre organizações do terceiro setor e outros tipos de organização, relevantes para refletir sobre o tipo de capacitação que estas entidades requerem:

Propósito/Missão: Ganhar dinheiro, para as organizações sem fins lucrativos, é subsidiário ao propósito de prover algum bem ou serviço; enquanto para as empresas privadas, a provisão de produtos ou serviços tem por objetivo gerar dinheiro.

Valores: Todas as organizações têm valores próprios, mas em nenhum setor os valores são tão centrais ao propósito quanto no terceiro setor.

Aquisição de Recursos: Empresas normalmente obtêm recursos através da venda de produtos e serviços; órgãos governamentais obtêm a maior parcela de seus recursos através de impostos. Organizações do terceiro setor recebem dinheiro das mais variadas fontes: vendas de serviços, doações de indivíduos, *grants* de fundações, empresas e do governo, resultados de investimentos patrimoniais etc. A aquisição de recursos no terceiro setor é,

¹⁶⁹ Michael O'Neill, "Nonprofit Management Education: History, Current Issues, and the Future", in Michael O'Neill & Kathleen Fletcher, *Nonprofit Management Education: U.S. and World Perspectives*, Westport: Praeger, 1998.

portanto, uma tarefa altamente complexa e demandante de uma variedade de técnicas e conhecimento.

Bottom Line (resultado): No terceiro setor não há a mesma clareza existente no mercado quanto ao que representa um bom resultado e quais são os melhores indicadores de eficiência e eficácia.

Ambiente Legal: A legislação que incide sobre o terceiro setor difere significativamente das leis dos outros setores, particularmente no que diz respeito à aplicação dos recursos e à tributação.

Perfil do Trabalhador: No terceiro setor, uma parcela do trabalho é realizada por voluntários não-remunerados. O tipo de atividade realizada, o nível de qualificação dos trabalhadores e a forma de remuneração diferem no terceiro setor da realidade do Mercado e do Estado.

Governança: A estrutura de poder e tomada de decisão no terceiro setor atribui um papel importante ao conselho da entidade, formado por voluntários que não devem se beneficiar dos resultados da organização. A relação entre o conselho e o corpo profissional tende a ser mais próxima do que ocorre no Estado e no Mercado.

Complexidade Organizacional: O'Neill argumenta que uma *nonprofit* é tipicamente mais complexa do que uma organização empresarial, no tipo e variedade de serviços prestados, na relação com múltiplos públicos, na dependência de fontes variadas de recursos e outras dimensões.

Estas características apontadas não fazem as funções de Administração no terceiro setor diferentes daquelas de qualquer outro tipo de organização, como ressalta Fernando G. Tenório, que emprega na gestão de ONGs as funções da Teoria Clássica de Administração: *planejamento, organização, direção e controle*¹⁷⁰. O mesmo pode ser dito para as áreas funcionais e de

¹⁷⁰ Fernando G. Tenório (org.), *Gestão de ONGs: Principais Funções Gerenciais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

partamentos típicos de uma empresa, como marketing, gestão de pessoal, operações, gestão contábil e financeira etc.; todos podem ser encontrados também em entidades sem fins lucrativos. Mas o perfil do terceiro setor reveste estas funções de atribuições específicas que requerem do seu profissional os conhecimentos, habilidades, atitudes e valores específicos a que se refere O'Neill.

Gestão de voluntários é um dos casos de diferenças mais marcadas entre a aplicação da administração de recursos humanos em empresas e em organizações sem fins lucrativos. Embora soe paradoxal, a "profissionalização" do voluntariado está em curso no terceiro setor. Isto significa, entre outras coisas, desenvolver a capacidade de recrutar e capacitar pessoas para atuar como voluntárias, compartilhar com estas os valores da organização, definir cuidadosos planos de trabalho e acompanhar a sua atuação para que o trabalho seja efetivamente cumprido, sem deixar espaço para o amadorismo que, muitas vezes, caracteriza o voluntariado¹⁷¹.

Comercialização e marketing no terceiro setor também diferem acentuadamente da forma em que são praticados em empresas. Raramente o usuário de um bem ou serviço produzido por uma organização sem fins lucrativos é quem efetivamente paga por este, e mesmo quando os serviços são cobrados do usuário, dificilmente estes são os únicos responsáveis pelo seu custeio. Desta forma, o uso do termo "cliente" no terceiro setor é enganador: é cliente quem financia pelo serviço ou quem o usa? Uma ação de marketing que tem como alvo o financiador - o Estado ou uma fundação internacional, por exemplo - difere profundamente de uma campanha de arrecadação de fundos junto a cidadãos de classe média. Estas ações, por sua vez, diferem de uma atuação de marketing que tem como objetivo promover uma causa social, como a erradicação do trabalho infantil, ou divulgar serviços gratuitos ao público em geral. Em suma, o chamado marketing social é mais complexo do que a relação comercial cliente-fornecedor que, tipicamente, caracteriza os mercados onde atuam empresas e apesar do

¹⁷¹ James C. Fisher & Kathleen M. Cole. *Leadership and Management of Volunteer Programs: A Guide for Volunteer Administrators*. San Francisco: Jossey-Bass, 1993.

parentesco com a marketing de empresas, envolve um conjunto de técnicas e metodologias distintas¹⁷².

Políticas públicas e terceiro setor

Lester Salamon sustenta que o “desafio central” para os administradores de organizações sem fins lucrativos não é simplesmente aperfeiçoar a gestão de suas organizações, mas encontrar soluções para os problemas públicos através da gestão de relacionamentos colaborativos complexos que se estabelecem entre os setores e que tendem a se tornar mais comuns em todo o mundo¹⁷³. Para Salamon, a solução de problemas públicos, que deveria ser a *raison d'être* do terceiro setor, não é responsabilidade de um único setor, o Estado, e esta responsabilidade não poderá ser transferida para o terceiro setor. Em sua perspectiva de “relacionamentos colaborativos”, ou parceria intersetorial, afirma que os gestores devem ser formados com foco na solução de problemas e criação de parcerias, indo além de uma visão voltada unicamente para um tipo de organização e suas necessidades específicas. Sem desmerecer a existência de um campo específico de formação para o terceiro setor, Salamon sugere que *gestores públicos*, de *nonprofits* e de agências governamentais, sejam formados lado a lado, até porque a carreira destes profissionais, freqüentemente, os faz passar pelos dois tipos de organização.

O “problema” do terceiro setor, que as universidades devem tentar remediar através da formação profissional, varia de acordo com a perspectiva adotada para olhar o setor. O problema pode ser compreendido como a sustentabilidade das organizações, no sentido de assegurar a sua sustentação financeira; ou o fortalecimento do terceiro setor, em termos do número de organizações existentes, da pluralidade da sua atuação e da sua pujança econômica. Ou ainda, a questão central pode ser alcançar os resultados sociais a que se propõem a maioria das

¹⁷² Marcio Ruiz Schiavo, “Conceito e Evolução do Marketing Social”, in *Conjuntura Social*, São Paulo: Comunicarte/Instituto Ayrton Senna, ano 1, N. 1, 1999.

¹⁷³ Lester M. Salamon, “Nonprofit Management Education: A Field Whose Time Has Passed?”, in Michael O’Neill & Kathleen Fletcher, *Nonprofit Management Education: U.S. and World Perspectives*, Westport: Praeger, 1998.

organizações do terceiro setor, como erradicar a pobreza, assegurar que direitos sejam respeitados, que uma “rede de segurança” esteja disponível a todos os cidadãos ou, melhor ainda, que esta rede não seja sequer necessária. Não é irrelevante esta diferença de perspectiva em um setor que, supostamente, se diferencia dos demais pelo comprometimento com ideais de transformação social e pela finalidade pública.

As considerações sobre a diferença de objetivos existentes nas perspectivas organizacional, setorial e pública são úteis para refletir sobre a gestão para o terceiro setor. Se esta for pensada em sua forma clássica, destinada apenas a instrumentalizar a atuação no plano organizacional, é evidente que se estará privilegiando um nível que não tem no interesse público, necessariamente, a sua maior motivação, a despeito do discurso do terceiro setor. Esta visão é comparável à da administração pública tradicional, que, também ela, é voltada para dentro, para as necessidades de um tipo específico de organização - a agência governamental - sem, no entanto, refletir adequadamente sobre a perspectiva de problemas públicos.

A gestão do terceiro setor deve resgatar a interdisciplinaridade do campo de Administração, trazendo da administração de empresas a visão de negócio, da administração pública a competência de gestão de serviços públicos, mas também do campo de *políticas públicas* o sentido de capacitar para o atingimento de *objetivos públicos* e não exclusivamente organizacionais. A perspectiva de *problemas públicos* e *políticas públicas* deve estar na mente do administrador do terceiro setor, tanto quanto os problemas imediatos de sobrevivência de suas organizações.

4.4. Prioridades para o Aperfeiçoamento da Gestão do Terceiro Setor Brasileiro

A título de conclusão, propõe-se resumir a quatro as principais necessidades de desenvolvimento de gestão que podem ser generalizadas para o setor como um todo. Estas quatro dimensões representam os principais desafios para a materialização - em bases mais consistentes

- da promessa do terceiro setor; são estas: 1) *stakeholder accountability*, 2) sustentabilidade, 3) qualidade de serviços e 4) capacidade de articulação.

Stakeholder accountability

Na falta de expressão em língua portuguesa, *stakeholder accountability* refere-se à necessidade de transparência e ao cumprimento da responsabilidade da organização de prestar contas perante os diversos públicos que têm interesses legítimos diante delas. Os *stakeholders* de uma organização e de outra podem ser completamente distintos, mas a necessidade de transparência diante destes permanece.

Por inúmeros motivos, as organizações do terceiro setor no Brasil não cultivam a transparência. Muitas organizações foram criadas em um contexto repressivo e atuaram como entidades semi-clandestinas por muitos anos. Entidades que tradicionalmente foram subvencionadas pelo Estado aprenderam que para obter os recursos necessários deveriam percorrer caminhos obscuros de interesses clientelistas. Muitas organizações simplesmente jamais desenvolveram a percepção de que têm um caráter público, seja pela finalidade que buscam, seja pela isenção de impostos de que se beneficiam. No final do século, este cenário está em rápida transformação.

Para atingir sucesso e, simultaneamente, maximizar o benefício social de sua atuação, as organizações devem, obrigatoriamente, prestar contas a alguém. O tipo de atuação e a relação que desenvolvem com o seu ambiente determina com quem e de que forma deve ocorrer esta prestação de contas, variando de uma organização para outra. Além de respeitar as leis e obedecer a todas as suas obrigações contratuais, as organizações devem fornecer ao público informação suficiente para que este possa se posicionar a seu respeito, principalmente se esta organização solicita doações deste público: quem controla a organização? quais são os seus interesses? de onde provêm seus recursos? para que são utilizados? são eficientes no seu uso?

Em um contexto onde as organizações passam a competir de forma mais direta por recursos públicos e privados, deverá ser com a capacidade de demonstrar posições claras e resultados concretos que as organizações conseguirão se destacar. Organizações abertas, conhecidas do público, ganham legitimidade social e são menos propensas a sucumbir a escândalos de opinião pública, que já destruíram mais de uma organização bem-intencionada. Mais do que um valor, a *accountability* tende a estabelecer-se como estratégia competitiva.

Accountability pode significar pouco mais do que a publicação de um relatório anual com dados de projetos e informações contábeis, mas também representa uma postura de responsabilidade que se exercita no cotidiano da gestão, frente a públicos internos e externos. *Accountability* reintegra a dimensão política à Administração.

Sustentabilidade

Sustentabilidade, viu-se anteriormente, é um termo que se presta a muitos significados, mas é entendido aqui como a capacidade de captar recursos – financeiros, materiais e humanos - de maneira suficiente e continuada, e utilizá-los com competência, de maneira a perpetuar a organização e permiti-la alcançar os seus objetivos.

Todos os segmentos do terceiro setor parecem passar por uma crise de sustentabilidade: a garantia de recursos continuados, se um dia houve, pertence ao passado. Isto vale, indistintamente, para as organizações que captam seus recursos financeiros no Estado, de empresas privadas e de pessoas físicas.

Uma das competências mais necessárias para o gestor do terceiro setor é a capacidade de conhecer e desenvolver todas as possibilidades disponíveis de obtenção de recursos, de maneira a tê-los em volume suficiente, de forma continuada e sem gerar dependência ou subordinação a nenhuma fonte individual de financiamento. Estas fontes podem ser filantrópicas ou comerciais, volumosas ou pequenas, pontuais ou de longo prazo: cada qual tem o seu po-

tencial, suas limitações e seus caminhos mais adequados para sua obtenção. A sustentabilidade financeira se atinge através da combinação habilidosa destas fontes.

Da mesma forma que os recursos financeiros, os recursos humanos de uma organização devem ser identificados, formados, estimulados e mantidos com competência. Na medida em que o terceiro setor se torna mais visível e mais competitivo, a atração e retenção de pessoas, inclusive de voluntários, passa a se pautar por critérios que se assemelham àqueles utilizados por organizações empresariais. Mais ainda: o trabalho voluntário compete pela atenção das pessoas com as opções de lazer, com a convivência em família e até com o ócio.

A sustentabilidade não se limita à capacidade de captação dos recursos de que uma organização necessita, mas também ao seu emprego de maneira eficiente, de modo a maximizar os resultados alcançados e assegurar que a entidade continuará a contar com o apoio do público.

Qualidade de serviços

Nos próximos anos, parece evidente que as organizações do terceiro setor deverão assumir um papel cada vez mais preponderante na prestação de serviços de caráter público, sejam estes oferecidos espontaneamente e financiados com recursos próprios da organização, sejam decorrentes de contratos públicos, ou ainda oferecidos comercialmente para um público consumidor pagante.

O caráter assistencial da atuação das organizações filantrópicas justificou, no passado, uma postura resistente à introdução de práticas gerenciais. Qualidade significava, alternadamente, oferecer o melhor serviço possível a um número limitado de beneficiários ou diluir entre uma população carente os recursos disponíveis. A postura, em ambos os casos, era de que o que quer que se fizesse seria melhor alternativa a não fazer nada.

Uma postura que enfoca a qualidade de serviços deve deixar esta visão assistencial no passado. A substituição da caridade e da filantropia por serviços prestados a consumidores ou a cidadãos conscientes de seus direitos introduz a exigência do uso eficiente dos recursos, e a necessidade de avaliação adequada do que deve ser priorizado, em função dos recursos disponíveis, das necessidades do público e das alternativas existentes. O aprimoramento da qualidade deve ser um objetivo contínuo das entidades, que não podem se acomodar em uma postura de satisfação de estar fazendo a sua pequena parte, ou de paralisia frente ao sentimento de impotência diante da magnitude dos déficits sociais.

Capacidade de articulação

As organizações do terceiro setor não poderão mais atuar de forma isolada se pretendem abordar de forma séria os complexos problemas sociais para os quais são geralmente criadas. O passado onde cada organização era auto-suficiente e soberana em uma determinada jurisdição não retrata a realidade do presente nem o que se espera do futuro.

O paradigma do século XX segundo o qual problemas são melhor enfrentados por organizações formais é, aos poucos, substituído por um modelo que enfoca a necessidade de articulação de redes. Em lugar de privilegiar o espaço organizacional, olha para as relações: entre indivíduos, grupos, organizações, setores.

A solução dos problemas públicos passa pela articulação cada vez maior de segmentos diversos da sociedade. Isto se dá através da formação de alianças, de parcerias, de redes e coalizões. O compartilhamento de informação e a atuação conjunta são os caminhos para a potencialização da capacidade de atores públicos, empresariais e não governamentais para abordarem questões públicas e alcançarem resultados de impacto.

As redes que se formam hoje são organizações formais, como fóruns, associações, federações e grupos de trabalho mas, crescentemente, são formadas iniciativas "virtuais" de articula-

ção e intercâmbio de informação. A comunicação eletrônica tem um impacto no terceiro setor ainda maior do que tem tido nos outros setores.

A capacidade de articulação depende da existência de interesses compartilhados, dos recursos necessários para promovê-la mas também de uma competência gerencial, que inclui técnicas e habilidades interpessoais, que deve ser desenvolvida nos gestores de organizações do terceiro setor.

5. Terceiro Setor: Uma Promessa a Cumprir

A trajetória percorrida nesta dissertação apresenta o nascimento de uma promessa chamada terceiro setor. Esta promessa pode ser caracterizada pela emergência de um tipo de entidade: a organização privada sem fins lucrativos, de finalidade pública, e pela assunção por esta de um amplo conjunto de atividades e papéis, sustentadas pelas supostas atribuições e qualidades do terceiro setor. Entre outras virtudes atribuídas ao setor nesta promessa estão a eficiência na alocação de recursos e eficácia nos resultados; a maior manifestação da participação da sociedade civil no espaço público; a expressão do pluralismo político que forma uma sociedade verdadeiramente democrática; e maior responsabilidade pela criação de capital social, o tipo de capital que melhor explicaria o sucesso ou fracasso das sociedades democráticas contemporâneas.

Procurou-se, aqui, mostrar as raízes do termo terceiro setor e do modelo tri-setorial, em sua formulação original, proposta nos Estados Unidos nos anos setenta e oitenta e que se baseia na tradição de valorização das *nonprofit organizations* daquele país. Empreendeu-se uma busca de sentido para este setor no caldeirão de conceitos e modelos teóricos em que emerge. Em seguida, buscou-se aplicar o modelo tri-setorial ao Brasil, analisando como o termo foi aqui apropriado, por quem é utilizado e qual a sua capacidade para descrever e explicar a realidade das organizações brasileiras que conformam este terceiro setor.

Esta trajetória é percorrida na busca de confirmação da promessa do terceiro setor e da validação de uma das afirmações raramente contestadas e feitas com elevada freqüência: a afirmação de que o maior desafio do terceiro setor é o desenvolvimento da capacidade gerencial das organizações que o compõem. A baixa competência em gestão das organizações sem fins lucrativos é, na visão dominante no Brasil e em outras partes, o principal limitador à realização da promessa do terceiro setor.

Uma afirmação comum, geralmente associada à anterior, é a de que as técnicas e conhecimentos de gestão devem se adequar às necessidades específicas e à cultura peculiar das

organizações do terceiro setor. Esta dissertação se empenha em procurar esta peculiaridade e as necessidades que diferenciam o terceiro setor das organizações empresariais e da administração pública.

O caminho percorrido permite constatar que, apesar de não serem inéditas as formas de organização classificadas sob o rótulo de terceiro setor, é muito recente o corpo teórico que emerge para lhe emprestar sentido. Nota-se, também, que a promessa do terceiro setor assenta-se em uma base frágil, que por vezes parece atribuir as virtudes do setor apenas ao *wishful thinking* de quem formula a promessa. Entre as principais deficiências salientadas no texto estão: a multiplicidade de termos e expressões utilizadas para fazer referência a fenômenos semelhantes, cada qual com sua peculiaridade e idiosincrasia e dificilmente conciliáveis; a redução que se empreende na noção de sociedade civil, na tentativa de elevar o terceiro setor à sua maior expressão; a existência de modelos teóricos divergentes e mesmo antagônicos utilizados à conveniência de cada autor para dar sentido ao setor; a freqüente confusão dos níveis organizacional, setorial e público, utilizada para conferir propriedades do setor a organizações específicas ou para generalizar características de uma organização individual.

Além destes problemas conceituais, nota-se a dificuldade de reduzir a realidade organizacional brasileira ao modelo tri-setorial: os elementos mais visíveis do terceiro setor no Brasil situam-se em zonas cinzentas entre o Estado, o Mercado e o terceiro setor e não em tipos institucionais puros. Esta dificuldade é explicada em parte pela constatação de que a expressão e o modelo tri-setorial foram importados de fora do país e de fora do terceiro setor para dentro deste: é nas agências multilaterais e nas entidades internacionais que atuam no Brasil, no governo federal e outras instâncias governamentais, e no setor empresarial que emerge o discurso do terceiro setor. Dentro do próprio setor, tão dividido em cortes aparentemente irreconciliáveis, espelhando a diversidade e as clivagens sociais do país, a noção de terceiro setor ainda causa estranhamento, é desconhecida por muitos e rejeitada por outros. Constata-se, ainda, que o tipo de organização mais freqüentemente associado ao termo terceiro setor, a fundação empre-

sarial, representa uma categoria que não é considerada parte deste setor, segundo as principais formas de conceituação aceitas internacionalmente, devido à sua subordinação a empresas.

Além disso, o modelo não contempla adequadamente a riqueza das relações entre os setores e tende a colocar atributos, papéis e responsabilidades sobre cada setor de forma absoluta e estática, quando a realidade mostra um processo dinâmico de interação entre organizações públicas, privadas e sem fins lucrativos, onde os papéis de cada uma são definidos circunstancialmente e, por vezes, se misturam. Finalmente, o encantamento com a atuação das organizações sem fins lucrativos e com a atuação que ocorre no nível local e comunitário, por mais positiva que possa ser, tem levado ao desvio de foco na dívida social brasileira e à perda de uma visão macro de problemas nacionais, substituída pelo olhar em pequenos problemas e soluções pontuais. Embora micro e macro tenham importâncias complementares, e a visão desenvolvimentista brasileira tenha sempre preterido o micro em benefício do macro, com sucesso muito questionável, corre-se agora o risco de perder a perspectiva de políticas públicas e não resgatar esta dívida social. Como indica o modelo de *voluntary failure*, a ação do Estado normalmente sucedeu à de organizações sem fins lucrativos em consequência das limitações destas, e não o contrário, como se pensa usualmente. Com a valorização do terceiro setor sem a adequada visão de políticas públicas, pode-se estar fechando um ciclo de insuficiência de resposta a problemas públicos, retornando ao ponto de partida.

Diante destas constatações, pode-se cair na tentação fácil de descartar o terceiro setor como um embuste intelectual, como muitos têm feito no âmbito acadêmico, ou denunciá-lo como um instrumento de manipulação do autêntico interesse da sociedade civil, utilizado arditosamente pelo Mercado e pelo governo para promover seus próprios interesses. Esta é, no entanto, uma visão que peca pelo simplismo e pelo apego a modelos que não mais retratam a realidade contemporânea. O fenômeno do surgimento de novas formas de participação cidadã, o resgate de movimentos de solidariedade e auto-ajuda, a filantropia de elites prósperas e o provimento de bens e serviços públicos fora do âmbito do Estado se consolida e representa um movimento aparentemente irreversível em uma sociedade democrática. O engajamento do

Estado e das empresas em causas defendidas originalmente pela sociedade, através de seus movimentos organizados, não deve ser entendido como um processo de cooptação desta pelos primeiros, mas como um processo dinâmico e multidirecional de construção do espaço público. Empresas são tanto *obrigadas* pela sociedade a atuar de maneira socialmente responsável quanto tentam seduzi-la com seu discurso de cidadania empresarial; governos admitem a participação da sociedade na formulação de políticas e subvencionam a prestação privada de serviços públicos principalmente porque a sociedade assim o deseja e mobiliza o apoio de setores organizados para conseguir seus objetivos.

O modelo tri-setorial é de extrema relevância para a compreensão destes processos. Por estar em sua infância e não ainda constituído como área de estudo legítima no país, é tratado de forma superficial e ingênua. São raros ainda os entusiastas do terceiro setor que não se deixaram seduzir de forma acrítica pela sua promessa. O preço da ingenuidade ou da ignorância do setor é elevado: hoje estão sendo redigidas e votadas as leis que definem as atribuições do Estado, do Mercado e da "sociedade civil". O que é destacado pela mídia e ressaltado por empresários, influenciando legisladores e eleitores, depende em grande parte da atenção que a comunidade científica dá a este fenômeno. A agenda de pesquisa do terceiro setor tem desempenhado uma importante influência em todo o mundo. Este é, certamente, um dos campos onde se deve avançar mais nas Ciências Sociais e onde há maior potencial de contribuição da pesquisa à sociedade.

Longe de pretender invalidar o conceito de terceiro setor, nesta dissertação propõe-se o seu refinamento e sua consolidação em um terreno mais firme. Para isto, em primeiro lugar, é necessário reconhecer o fracasso da maior parte das tentativas de generalização de qualquer propriedade ou característica natural do setor, e das propostas de atribuir papéis aos setores com base nestas suas supostas características naturais. Para que o conceito seja de algum valor, é preciso despi-lo de suas ambições de conformar uma teoria sociológica de longo alcance e reduzi-lo ao que de fato pode ser: uma tipologia de organizações.

Limitado à esfera organizacional, o terceiro setor não se torna, como parece à primeira vista, um conceito menor ou de utilidade comprometida; pelo contrário, ele ganha em consis-

tência ao tornar-se menos contestável pela realidade empírica, e permite identificar com maior clareza a verdadeira especificidade das organizações do setor. Reduzido a fenômeno organizacional, tampouco torna-se política ou ideologicamente neutro, como freqüentemente se pensa na Administração; mas a conotação que adquire não decorre de nenhuma característica *a priori* do setor, senão do uso que se faz dele.

Como setor que se define pela característica de empreendimento sem finalidade lucrativa, constata-se que, em sua maioria, as organizações que o compõem têm uma orientação mais fortemente baseada nos valores e crenças de seus membros do que as organizações dos outros dois setores. É esta característica que permite ao setor mobilizar pessoas sem a necessária existência de motivações econômicas. Ser *value-based* parece ser uma das poucas generalizações que se pode fazer sobre o terceiro setor; entretanto, pouco se pode afirmar a respeito destes valores: são tão diversos quanto as organizações que formam o setor. Convivem motivações filantrópicas e altruístas, variadas causas, crenças e confissões, ativismo político e interesses de várias ordens.

Identificou-se, no último capítulo desta dissertação, um conjunto de características que diferenciam as organizações do terceiro setor das empresas e das agências de governo. Constatando que o dinheiro, no terceiro setor, é normalmente um meio e não um fim, a governança das organizações, a gestão de pessoas, a captação de recursos, a promoção e entrega de produtos e serviços, e a avaliação de desempenho diferem significativamente do setor Mercado. Considerando que o terceiro setor atua no espaço público, mas sem o poder coercitivo nem a legitimidade de representação que o Estado detém para arrecadar fundos e impor suas normas, a gestão no terceiro setor difere da administração pública em seus meios e instrumentos.

Para que a promessa do terceiro setor seja ao menos uma perspectiva possível no horizonte, para que as organizações deste setor efetivamente contribuam para a consolidação do espaço público e para o fortalecimento das instituições democráticas, alguns valores mínimos comuns precisam estar presentes na maioria das organizações. Entre estes devem estar o compromisso com a democracia, a transparência, e a tolerância e capacidade de convivência com

valores diferentes. É necessário que os interesses e valores manifestados através da organização da sociedade civil encontrem canais institucionais de expressão.

Os quatro principais aspectos a serem desenvolvidos na gestão do terceiro setor apontados no capítulo anterior - *accountability*, qualidade de serviço, sustentabilidade e capacidade de articulação institucional - representam um guia para a formação de um campo de conhecimento específico de administração de organizações sem fins lucrativos. Aprimorar as organizações nestas quatro dimensões é essencial para o desenvolvimento de um terceiro setor capaz de se relacionar com a sociedade civil e com as suas instituições, de prover bens de efetivo valor à sociedade, de conciliar autonomia com mobilização de recursos e de fazer frente a problemas públicos. Esta é a chave no campo de Administração para a promessa do terceiro setor.

Uma nota sobre as limitações deste estudo

Esta dissertação tem inúmeras e evidentes limitações, justificadas apenas em parte pelas características do objeto de estudo. Como pesquisa de cunho exploratório e multidisciplinar, percorre-se um campo de conhecimento sem poder dedicar suficiente atenção a todos os modelos introduzidos para caracterizá-los corretamente, nem esgotar as possibilidades de análise que cada um destes confere. Como é próprio da pesquisa exploratória e qualitativa, é impossível conferir validade de fato científico às afirmações propostas nesta dissertação. Assim, o propósito de fortalecer as fundações sobre as quais se assenta esta nova área de conhecimento pode provar-se apenas um exercício fútil.

Como estudo baseado na disciplina de Administração o estudo percorre uma longa trajetória em outros campos antes de se deter no domínio tradicional das Ciências Organizacionais. Ao fazê-lo, peca-se também pela brevidade: inúmeras questões levantadas são passíveis de contestação e outras tantas merecem aprofundamento.

Estas deficiências decorrem das limitações tanto do objetivo proposto aqui quanto das exigências de forma de uma dissertação de Mestrado. Sob risco de simplificar uma realidade

que se tencionou mostrar mais complexa do que é normalmente entendida, optou-se por mergulhar o tema de gestão de terceiro setor em um contexto mais amplo, resgatando na Administração a característica de *Ciência Social* aplicada.

A pesquisa exploratória tem por objetivo levantar mais perguntas do que respostas; ao penetrar em um campo novo, procura identificar quais são as perguntas relevantes a fazer, para posterior verificação em outros estudos. Assim, esta dissertação sugere uma agenda de pesquisa para o estudo do terceiro setor e da administração de organizações sem fins lucrativos: o aprofundamento da compreensão do papel que estas organizações podem desempenhar em nossa sociedade e o desenvolvimento de técnicas e instrumentos de administração adequados às necessidades destas organizações. Acredita-se que o campo de estudos do terceiro setor, com o entusiasmo que hoje desperta, somente subsistirá se tiver capacidade crítica para ir além da euforia inicial.

6. Bibliografia

- ADVISORY COMMITTEE ON VOLUNTARY FOREIGN AID. *An Assessment of the State of the USAID/PVO Partnership*. Washington, DC: U. S. Agency for International Development, 1997.
- ALBUQUERQUE, José A. Guilhon. "ONGs, Uma Paixão". *Folha de São Paulo*, 19/04/95.
- ANHEIER, Helmut K., RUDNEY, Gabriel & SALAMON, Lester M. "The Nonprofit Sector in the United Nations System of National Accounts: Definition, Treatment, and Practice". *Working paper do Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*. Baltimore: Johns Hopkins University, 1992.
- ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de. "Meio Ambiente e Novos Atores Sociais: Limites e Interação entre Estado e ONGs". *Sociedade e Estado*. Vol. XI, janeiro/julho de 1996.
- BANCO MUNDIAL. *Cooperation Between the World Bank and NGOs: FY96 Progress Report*. World Bank NGO Group, Social Development Department. 1997.
- _____. *The World Bank and Participation*. Washington: The World Bank Operations Policy Department. Setembro de 1994.
- _____. *The World Bank's Partnership with Nongovernmental Organizations*. Washington, D.C.: The World Bank Poverty and Social Policy Department, 1996.
- BARRETO, Maria Inês. *O Modelo de Organizações Sociais e Terceiro Setor*. Paper apresentado no I Congresso Interamericano do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Rio de Janeiro, 1996.
- BERGMAN, Rhonda. "Not-for-profits May Get a Shot at Prestigious Quality Award". *Hospitals & Health Networks*. 20/5/1994.
- BERSS, Marcia. "Taxation by Other Means". *Forbes*. 11/4/1994.

-
- BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola Matteucci & PASQUINO, Gianfranco, *Dicionário de Política*. Brasília: Universidade de Brasília, 7ª ed. 1995 (orig. 1983).
- BOBBIO, Norberto. *O Conceito de Sociedade Civil*. Rio de Janeiro: Graal, 1982.
- BRASIL. *Organizações Sociais*. Série *Cadernos Mare da Reforma do Estado*, No 2. Brasília: MARE, 1998.
- _____. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: MARE. 1995.
- _____. *Por Um Brasil Mais Justo: Ação Social do Governo*. Brasília: Presidência da República, 1996.
- BRESLIN, Patrick. *Development and Dignity: Grassroots Development and the Inter-American Foundation*. Rosslyn: Fundação Inter-Americana, 1987.
- BRYSON, John M. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. San Francisco: Jossey-Bass, 1995.
- BURLINGAME, Dwight F. & HURST, Jennifer. "ARNOVA and the Development of the Field of Nonprofit Studies". Paper apresentado na 26a conferência da ARNOVA, Indianapolis: dezembro de 1997.
- BURLINGAME, Dwight F. & YOUNG, Dennis R. (eds.). *Corporate Philanthropy at the Crossroads*. Indianapolis: Indiana University Press, 1996.
- BUSINESS WEEK*. "Good Help is Really Hard to Find - With volunteerism waning, nonprofits scramble for new blood". 4/4/1994.
- CACCIA BAVA, Sílvio. "Entrevista com Sílvio Caccia Bava - Presidente da ABONG - Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais", obtida em 4/12/98 no site <http://www.cogea.pucsp.br/~sircri/utilid/trabalha/polsoc/abong.html>.
- CARNEGIE, Andrew. "The Gospel of Wealth". (Publicado originalmente como "Wealth" em *North American Review*, 148, 1889). O'CONNELL, Brian (ed.), *America's Voluntary Spirit*. New York: The Foundation Center, 1983.
-

-
- CENPEC. *ONG: Identidade em Mutação*. São Paulo: CENPEC/Itaú/Unicef, Projeto Educação e Participação, 1999.
- COELHO, Simone de Castro Tavares. *Terceiro Setor: Um Estudo Comparado entre Brasil e Estados Unidos*. São Paulo: FFLCH-USP, tese de doutoramento em Ciência Política, 1998.
- COHEN, Jean L. "Strategy or Identity: New Theoretical Paradigms and Contemporary Social Movements". *Social Research*, vol 52, n. 4, 1985.
- CONNORS, Tracy D. (ed.). *The Nonprofit Organization Handbook*. New York: McGraw-Hill, 1980.
- CORDTZ, Dan. "Green Hell". 18/01/1994.
- DAHL, Robert. *Dilemmas of Pluralist Democracy - Autonomy vs. Control*. New Haven: Yale University Press.
- DEES, J. Gregory. "Enterprising Nonprofits". *Harvard Business Review*. Cambridge: Harvard. Janeiro/fevereiro de 1998.
- DeHOOG, Ruth. "Competition, Negotiation or Cooperation: Three Models for Service Contracting". *Administration & Society*. V. 22, N. 3. Sage: Londres, 1990.
- DRUCKER, Peter F. "What Business can Learn from Nonprofits". *Harvard Business Review*. Boston: Harvard, julho/agosto de 1989.
- _____. *Administração de Organizações Sem Fins Lucrativos - Princípios e Práticas*. São Paulo: Pioneira. 1994.
- _____. *Las Cinco Preguntas Mas Importantes que Usted debe Formularse sobre su Organización Sin Fines de Lucro*. Buenos Aires: Granica, 1995.
- ETZIONI, Amitai. *Organizações Modernas*. São Paulo: Pioneira, 8ª ed. 1989.
- FALCONER, Andres P. "Um Setor ou Diversos? O Terceiro Setor no Brasil". São Paulo: FEA-USP, Anais do 3º SemeAd, 1998.
-

-
- _____. "Uma Contribuição ao Estudo das Organizações do Terceiro Setor". São Paulo: FEA-USP, Anais do 1º SemeAd, 1996.
- FERNANDES, Rubem César. *Privado Porém Público - O Terceiro Setor na América Latina*. Rio de Janeiro: CIVICUS/Relume Dumará. 1994.
- FISCHER, André L. & FISCHER, Rosa Maria. "O Dilema das ONGs". *Paper* apresentado no 18º ENANPAD, Curitiba: ANPAD, 1994.
- FISCHER, Rosa Maria & FALCONER, Andres P. "Desafios da Parceria Governo e Terceiro Setor". *Revista de Administração da USP*, vol. 33, n. 1, 1998.
- FISHER, James C. & COLE, Kathleen M. *Leadership and Management of Volunteer Programs: A Guide for Volunteer Administrators*. San Francisco: Jossey-Bass, 1993.
- FISHER, Julie. *Non Governments: NGOs and the Political Development of the Third World*. West Hartford: Kumarian Press, 1998.
- FOWLER, Alan. *Striking a Balance: A Guide to Enhancing the Effectiveness of Non-Governmental Organisations in International Development*. Londres: Earthscan, 1997.
- FUKUYAMA, Francis. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Nova York: The Free Press, 1995.
- GARRISON II, John W. & LANDIM, Leilah. "Colhendo os Frutos da Cidadania: A Luta Contra a Fome e a Pobreza no Brasil". *Desenvolvimento de Base*. Arlington: Fundação Inter-Americana, vol. 19, n. 2, 1995.
- GIORDANO, S. "Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente na Virada do Século". *Revista de Economia de Empresas*. São Paulo, v.2, n.2, abr./jun., 1995.
- GOES DE PAULA, Sérgio & ROHDEN, Fabíola. "Empresas e Filantropia no Brasil: Um Estudo sobre o Prêmio Eco". Rio de Janeiro: ISER, Projeto Filantropia e Cidadania, 1996.
- GOMES, José Mauro. "Washington Consensus e as Implicações para Administração Pública". *Revista Brasileira de Administração Contemporânea - Anais do 19º ENANPAD*. Rio de Janeiro: ANPAD. Vol. 1, N.º 8, set. 1995.
-

-
- HAMILTON, Alexander, MADISON, James & JAY, John. *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica, 1957.
- HELD, David. *Models of Democracy*. Stanford University Press, 1987.
- HERMAN, Robert D. & Associates. *The Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management*. San Francisco: Jossey-Bass, 1994.
- INTERNATIONAL CENTER FOR NONPROFIT LAW. *Handbook on Good Practices for Laws Relating to Non-Governmental Organizations*. Washington, D.C.: World Bank, 1997.
- IOSCHPE, Evelyn Berg (org.). *3º Setor: Desenvolvimento Social Sustentado*. Rio de Janeiro: GIFE/Paz e Terra, 1997.
- KETTL, Donald F. *Sharing Power - Public Governance and Private Markets*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1993.
- KOTLER, Philip. *Marketing Para Organizações Que Não Visam o Lucro*. São Paulo: Atlas, 1978.
- LANDIM, Leilah. "A Serviço do Movimento Popular - As Organizações Não-Governamentais no Brasil". Landim, Leilah (org.) *Sem Fins Lucrativos - As Organizações Não-Governamentais no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER, 1988.
- _____. "Defining the Nonprofit Sector: Brazil". *Working paper* do Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. Baltimore: Johns Hopkins University, 1993.
- LE GRAND, Julian & BARTLETT Will (eds.). *Quasi-Markets and Social Policy*. Londres: MacMillan, 1993.
- LETTIS, Christine W., RYAN, William & GROSSMAN, Allen. "Virtuous Capital: What Foundations Can Learn from Venture Capitalists". *Harvard Business Review*. Cambridge: Harvard, março/abril de 1997.
- LEVY, Daniel C. *Building the Third Sector - Latin America's Private Research Centers and Nonprofit Development*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1996.
-

LINDBLOM, Charles E. *O Processo de Decisão Política*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1980.

MALENA, Carmen. *NGO Involvement in World Bank-Financed Social Funds: Lessons Learned*. Washington, D.C.: The World Bank Environment Department. Maio de 1997.

_____. *Working with NGOs: A Practical Guide to Operational Collaboration Between the World Bank and Non-governmental Organizations*. Washington, D.C. The World Bank Operations Policy Department, 1995.

McADAM, Douglas, McCARTHY, John D. & ZALD, Mayer N. *Comparative Perspectives on Social Movements - Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

McCARTHY, John D. & ZALD, Mayer N. "Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory". *American Journal of Sociology*. Vol. 82, N. 6.

MELUCCI, Alberto. *Nomads of the Present: Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society*. Philadelphia: Temple University Press.

MODESTO, Paulo. "Reforma Administrativa e Marco Legal das Organizações Sociais no Brasil: As Dúvidas dos Juristas sobre o Modelo das Organizações Sociais". Texto apresentado no 2º Congresso do CLAD, Ilha de Margarita, *mimeo*, 1997.

NAKAMURA, Robert T. & SMALLWOOD, Frank. *The Politics of Implementation*. Nova York: St. Martin's Press, 1980.

O'NEILL, Michael & FLETCHER, Kathleen (eds.). *Nonprofit Management Education: U.S. and World Perspectives*. Westport: Praeger, 1998.

O'TOOLE, Patricia. "Reinventing 'The Gospel of Wealth'". *Leader to Leader*. Drucker Foundation/Jossey-Bass. N. 9, 1998.

OLCOTT, William. "Crossing Over to New Careers". *Fund Raising Management*. Dezembro de 1992.

-
- OLSON, Mancur. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard, 1965.
- OSBORNE, David & GAEBLER, Ted. *Reinventando o Governo: Como o Espírito Empreendedor está Transformando o Setor Público*. Brasília: MH Comunicação. 6ª ed., 1995.
- OSTERLAND, Andrew W. "War Among Nonprofits". 01/09/1994. *Referência incompleta*.
- OSTROM, Vincent. *The Intellectual Crisis of Public Administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1973.
- PNUD/IPEA. *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil*. Brasília; Rio de Janeiro, 1996.
- PUTNAM, Robert D. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital". *Journal of Democracy*, 6, 1995.
- _____. "Capital Social e Democracia". *Braudel Papers*. São Paulo: Instituto Fernand Braudel. N.º 10, 1995.
- _____. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- RESTREPO, Luis Alberto. "A Relação entre a Sociedade Civil e o Estado. Elementos para uma Fundamentação Teórica do Papel dos Movimentos Sociais na América Latina". *Tempo Social*. V. 2, N. 2. São Paulo: FFLCH/USP. 1990.
- RIFKIN, Jeremy. *O Fim dos Empregos: O Declínio Inevitável dos Níveis dos Empregos e a Redução da Força Global de Trabalho*. São Paulo: Makron Books, 1995.
- RIVERA, Alberto J. Olvera. "Problemas Conceptuales en el Estudio de las Organizaciones Civiles: De la Sociedad Civil al Tercer Sector". *Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana*. Mimeo, 1998.
- SALAMON, Lester M. & ANHEIER, Helmut K. (eds). *The Nonprofit Sector in the Developing World: A Comparative Analysis*. Manchester: Manchester University Press, 1998.
-

-
- SALAMON, Lester M. & ANHEIER, Helmut K. *The Emerging Sector - An Overview*. Baltimore: John Hopkins. 1994.
- SALAMON, Lester M., ANHEIER, Helmut K. & Associates. *The Emerging Sector Revisited: A Summary*. Baltimore: Johns Hopkins University, 1998.
- _____. "In Search of the Non-profit Sector I: The Question of Definitions". *Voluntas*. Vol. 3, N.º 2, 1992.
- _____. "In Search of the Non-profit Sector II: The Problem of Classification". *Voluntas*. Vol. 3, N.º 3, 1992.
- SALAMON, Lester M. "Defining the Nonprofit Sector: United States". *Working paper* do Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. Baltimore: Johns Hopkins University, 1996.
- _____. "The Rise of the Nonprofit Sector" *Foreign Affairs*. Vol. 73, N.º 4. 1994.
- _____. *America's Nonprofit Sector: A Primer*. Nova York: The Foundation Center, 1992.
- _____. *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore: Johns Hopkins, 1995.
- SALVATORE, Vera Lúcia de Oliveira. "Desafios das Entidades Sociais na Busca da Identidade". São Paulo: Federação de Obras Sociais. *Mimeo*, 1998.
- SCHIAVO, Marcio Ruiz. "Conceito e Evolução do Marketing Social". *Conjuntura Social*, São Paulo: Comunicarte/Instituto Ayrton Senna. Ano 1, N. 1, 1999.
- SCHMIDHEINY, Stephan & THE BUSINESS COUNCIL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. *Changing Course - A Global Business Perspective on Development and the Environment*. Cambridge (Mass.): MIT Press. 1992.
- SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 1961.
-

-
- SENDEROWITSCH, Roberto A. *Corporate Philanthropy: When Nonprofits Sell Ice Cream*. Mimeo, 1998.
- SERVA, Maurício. "O Fenômeno das Organizações Substantivas". *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas. Março/Abril, 1993.
- SIMMONS, P. J. "Learning to Live with NGOs". *Foreign Policy*, 112, 1998.
- SMITH, Craig. "The New Corporate Philanthropy". *Harvard Business Review*, Cambridge: Harvard Business School, maio/junho, 1994.
- SMITH, Steven R. & LIPSKY, Michael. *Nonprofits for Hire: Contracting in the Modern Welfare State*. Cambridge: Harvard, 1993.
- SMULOVITZ, Catalina. "Third Sector Research: A Call from the South". *ISTR Report*. Baltimore: ISTR. Edição especial, 1997.
- STARR, Paul. "The Limits of Privatization", *referência incompleta*.
- SUDAM/PNUD. *Exclusão Social na Amazônia Legal - Relatório Analítico*. Belém: SUDAM. 1996.
- _____. *Formação Profissional na Amazônia Legal - Relatório Analítico*. Belém: SUDAM. 1996.
- TANCREDI, Francisco B.. "Institucionalização e Sustentabilidade: Desafios Permanentes do UNI". *Divulgação*. Londrina: CEBES. Setembro, 1995.
- TARROW, Sidney. *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- TENDLER, Judith. *Good Government in the Tropics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.
- TENÓRIO, Fernando G. (org.). *Gestão de ONGs: Principais Funções Gerenciais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

THEUNIS, Sief (org.). *Non-Governmental Development Organizations of Developing Countries: And the South Smiles...* Dordrecht: Martinus Nijhoff. 1992.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América*. Belo Horizonte: Itatiaia/Edusp. 2ª Ed., 1977.

VASSALO, Cláudia. "Fazer o Bem Compensa? Por que a Filantropia Empresarial está se Transformando numa Vantagem Competitiva para as Empresas". *Exame*. Ano 31, Nº 9 São Paulo: Abril, 1998;

_____. "Um Caso Exemplar - Nos Bastidores da Empresa Mais Admirada pelo Trabalho Social que Desenvolve: A C&A". Ano 32, Nº 1, São Paulo: Abril, 1999.

WADDELL, Steve. "The Advantages and Challenges of an Intersectoral Development Paradigm". *Mimeo*, 1998.

WEBSTER, George D.. "Should an Association Retain Its Nonprofit Status?". *Association Management*. 6/1994.

WEISBROD, Burton A. "The Future of the Nonprofit Sector: Its Entwining with Private Enterprise and Government". *Journal of Policy Analysis and Management*. John Wiley & Sons, Vol. 16, N. 4, 1997.

_____. "The Private Nonprofit Sector: What Is It?". *Discussion paper do Institute for Research on Poverty*. Madison: University of Wisconsin, 1977.

_____. "Toward a Theory of the Voluntary Non-profit Sector in a Three Sector Economy". PHELPS, E. S. *Altruism, Morality, and Economic Theory*. Nova York: Russel Sage Foundation, 1975.