

A "construção" do Terceiro Setor no Brasil: da Questão Social à Organizacional

The "construction" of Brazilian Third Sector: from Social Question to Organizational One

La "construcción" del Tercero Sector en Brasil: da Cuestión Social a la Organizacional

Marcelo Gustavo Aguilar Calegare ★
mgacalegare@gmail.com
Nelson Silva Junior ★★
nesj@terra.com.br

Resumo

A proposta deste artigo é de compreender o movimento sobre o debate a respeito das organizações do Terceiro Setor e seu papel. Neste percurso, discute-se: a origem do termo; sua introdução no Brasil; a origem das ONGs no contexto internacional, sua introdução no Brasil e agregação ao Terceiro Setor; a defesa de uma tipologia organizacional; o paradigma tri-setorial subjacente; o papel de atores políticos dessas organizações; as implicações da eficiência e eficácia na questão social, que focam a avaliação de projetos; consonância com correntes de pensamento contemporâneos e o suposto potencial transformador; a mudança do papel do Estado nessa nova ordem. Tenta-se demonstrar os imperativos econômicos encobertos pelo discurso oficial da emergência do Terceiro Setor, resultando na dominância das resoluções vindas da gestão empresarial para problemas sociais.

Palavras-Chave

Terceiro Setor, tipologia organizacional, paradigma tri-setorial, transformação social, Estado.

Abstract

The purpose of this paper is to comprehend the debate regarding the Third Sector organizations and its role. In this path, we discuss: the origin of the term; its introduction in Brazil; the NGO's origin in the international context, its introduction in

★ Pesquisador convidado da Universidade Federal do Amazonas – Brasil – e doutorando em Psicologia da Universidade de São Paulo – Brasil.

★★ Professor do programa de Pós-graduação em Psicologia Social da Universidade de São Paulo – Brasil.

Calegare, Marcelo Gustavo Aguilar, & Silva Junior, Nelson. (2009). A "construção" do terceiro setor no Brasil: da questão social à organizacional. *Psicologia Política*, 9(17), 129-148.

Brazil and its aggregation to the Third Sector; the defense of an organizational typology; the underlying tri-sectoral paradigm; the role of these organizations as political actors; the implication of the efficiency and efficacy on the social question, which focus the projects' evaluation; the consonance with the contemporary current thoughts and its supposed transforming potential; the change of the State's role in this new order. We try to demonstrate the economical imperatives concealed by the Third Sector's emergency official discourse, resulting in the dominance of the safekeeping business techniques for social problems.

Keywords

Third Sector, organizational tipology, tri-sector model, social transformation, State.

Resumen

La propuesta de este artículo es de comprender el movimiento sobre el debate sobre las organizaciones del Tercer Sector y su papel. En este recorrido, se discute: el origen del término; su introducción en Brasil; el origen de las ONGs en el contexto internacional, su introducción en Brasil e inserción en el Tercer Sector; la defensa de una tipología organizacional; el paradigma tri-sectorial subyacente; el papel de actores políticos de esas organizaciones; las implicaciones de la eficiencia y eficacia en la cuestión social, que enfocan la evaluación de proyectos; consonancia con corrientes de pensamiento contemporáneos y lo presunto potencial transformador; el cambio del papel del Estado en ese nuevo orden. Se intenta demostrar los imperativos económicos encubiertos por el discurso oficial de la emergencia del Tercer Sector, resultando en la dominancia de las resoluciones que vienen de la gestión empresarial para problemas sociales.

Palabras clave

Tercer Sector, tipología organizacional, paradigma tri-sectorial, transformación social, Estado.

Este artigo é dedicado à compreensão do movimento da discussão sobre o que é o Terceiro Setor e seu papel, seja pela abordagem dominante, quando pelas críticas que se fazem a esse padrão emergente de intervenção social. Ao buscarmos bibliografias que nos esclareçam sobre o tema, é comum encontrarmos uma abundância advinda da Administração. São inúmeros os trabalhos justificando a emergência do Terceiro Setor, o panorama que o sustenta – sempre muito otimista – e os modos como montar e gerir uma organização sem fins lucrativos, todos permeados pela “promessa” de transformação social. O contraponto crítico só é possível quando abordado segundo paradigmas além da gestão, como ciência humanas e sociais, tais quais: Economia, Sociologia, Ciência Política e Psicologia Social e Política. A partir delas é possível compreender como o Terceiro Setor está imerso numa gama de contextos que não aparecem ao olhar desatento.

Em meio às inúmeras transformações do cenário social, o Terceiro Setor emerge no Brasil como expressão de um contexto em que: o espaço público está cada dia mais esvaziado; a reivindicação de direitos torna-se o maior dos emblemas de um número cada vez maior de pessoas; percebe-se o Estado como ineficiente no atendimento das demandas da sociedade; surgem cada vez mais organizações que materializam a insatisfação e a contestação de grupos sociais ditos “excluídos”; a “sociedade civil” ganha destaque inquestionável na articulação com a ordem estatal; a noção de Responsabilidade Social sobressai-se e passa a banhar cada vez mais todos os segmentos da sociedade. Na tentativa de rotular uma gama de organizações que estão diretamente envolvidas na resolução dos problemas desse cenário é que “nasce” o novo jargão. Em teoria, um termo que vem nomear uma “promessa” para a sociedade e brindar o padrão de intervenção social. Como colocado por Andres Pablo Falconer (1999: 9),

Na década de noventa, o Terceiro Setor surge como o portador de uma nova e grande promessa: a renovação do espaço público, o resgate da solidariedade e da cidadania, a humanização do capitalismo e, na medida do 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 classe e, se quisermos acreditar, promete-nos muito mais.

Nas páginas seguintes trataremos de apresentar o Terceiro Setor através da literatura dominante, trazendo à tona algumas ligações com seu contexto, a saber, a arquitetura político-econômica que lhe sustenta e produz o próprio cenário que se tenta remediar, discorrendo sobre: 1) a origem norte-americana do termo e sua evidente conexão com a respectiva tradição liberal. 2) a operação de “construção” de *fora* para *dentro* do Terceiro Setor no Brasil, apesar das tentativas de historicização nacional. 3) a origem das ONGs no contexto internacional, sua introdução no Brasil e agregação ao Terceiro Setor. 4) a mudança de foco para uma *tipologia organizacional*. 5) a tri-setorialidade subjacente e a defesa do Terceiro Setor. 6) o papel de atores políticos das organizações do Terceiro Setor e as implicações da eficiência e eficácia na questão social, que desembocam na avaliação de projetos. 7) consonância com correntes de pensamento contemporâneos e o suposto potencial transformador. 8) finalmente, explicitar a mudança do papel do Estado nessa nova ordem.

Sobre a origem do termo

Segundo Peter Dobkin Hall (1994), a história americana sempre foi marcada pela filantropia e pelas associações voluntárias. Entretanto, é apenas à partir da década de 50 que as entidades que praticavam a filantropia, tal qual associações voluntárias e fundações, passam a ser devidamente reconhecidas. Um marco importante para o reconhecimento dessas entidades foi a “invenção” do nonprofit sector (Setor Sem Fins Lucrativos). Hall (1994: 21-26) descreve que as fundações estavam na mira do congresso americano, acusadas de concentração de poder e ameaça ao governo democrático. Tempos de guerra fria e ameaça comunista. Tais considerações acabaram por favorecer o investimento em pesquisas, por parte das fundações, sobre as instituições que recebiam benefícios fiscais. O resultado foi o nascimento do nonprofit sector – que se caracterizava por ser voluntário, ter como finalidades ações de caridade, financiadas por doações, e serem sem fins lucrativos – e o estabelecimento das relações entre tal sorte de instituições com os ideais da livre iniciativa, da filantropia e do associativismo da população norte-americana.

Nessa mesma esteira é que o termo “Third Sector” ganhou corpo, no final da década de 70, quando as instituições que tratavam do mesmo filão foram finalmente reconhecidas como um setor coerente da política, economia e vida social da América (Hall, 1994: 26). Miguel Darcy de Oliveira (1999) precisa que o termo foi cunhado por John D. Rockefeller 3rd, em texto de 1978, quando menciona a existência de um sistema de três Setores: governo, mercado e setor privado sem fins lucrativos, invisível até então (Rockefeller, 1993 citado por Oliveira, 1999: 26). Portanto, naquele país o conceito de organizações filantrópicas com isenções fiscais enquanto um setor único e coerente data de pouco menos do que quarenta anos (Hall, 1994: 03).

Assim, apesar das idéias sobre caridade, práticas filantrópicas e algumas formas de associações voluntárias datarem desde o início da colonização norte-americana, a maneira como ela é institucionalmente praticada atualmente é relativamente nova (Hall, 1994: 04).

A tradição norte-americana se organiza em torno da idéia de que a população desempenha papel fundamental no desenvolvimento social, uma vez que atrai para si funções e responsabilidades, que por sua vez é o que caracteriza o modelo democrático de seu modelo de governo (Putnam, 1993 citado por Fisher & Falconer, 1998: 13). Logo, uma das características marcantes do modelo norte-americano que favorecem seu Terceiro Setor é a participação da sociedade em atrair a cooperação tanto de indivíduos como de grandes corporações, a saber, o associativismo (tocquevilliano). Smulovitz (1997 citado por Fisher & Falconer, 1998) ressalta que o crescimento do Terceiro Setor naquele país não se dá apenas pela forte marca dos valores tradicionais daquela cultura, mas pela confiança dessas organizações em gerar resultados.

Conhecer a origem do termo não é, portanto, um preciosismo na investigação da origem de um nome, mas serve, principalmente, para discernir o contexto na qual ele está imerso. Seguindo essa linha, Leilah Landim é clara quando observa que o “Terceiro Setor tem nacionalidade clara. É de procedência norte-americana, contexto onde associativismo e voluntariado fazem parte de uma cultura política e cívica baseada no individualismo liberal” (Landim, 1999 citado por Montaña, 2002: 53).

A construção de uma “promessa”: Banco Mundial, Governo Federal e Empresariado

A importação do termo ao Brasil ocorreu nos anos 90. Falconer, que aponta para três responsáveis pela construção da “promessa” do Terceiro Setor brasileiro, nos indica que o termo foi utilizado pela primeira vez no país por Landim, em 1993, 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*” (Falconer, 1999: 11, grifo nosso). O autor demonstra que tal construção deu-se de fora pra dentro: de *fora do país* e de *fora do setor* para dentro dele. Ou seja, pelos organismos internacionais e multilaterais. Falconer retoma o papel do Banco Mundial como sendo a instituição internacional que mais contribuiu para a consolidação e disseminação desse campo no mundo em desenvolvimento. Segundo o autor, o Banco Mundial “não se intimida em pressionar um governo a reconhecer e desenvolver relações de colaboração com as ONGs¹ de seu país [...] além de “recomendar fortemente” aos países-membro a adoção de leis para estimular o Terceiro Setor” (Banco Mundial, 1996 Falconer, 1998: 12). Por conta disso, todos os países do antigo bloco soviético criaram, no início da década, leis que instituíam e regulamentavam a atuação de organizações privadas sem fins lucrativos. No final da década de 90, foi a vez dos países em desenvolvimento e dos países asiáticos serem impulsionados para tal.

No caso brasileiro, tivemos algumas adequações, entre elas a Lei 9.790/99 (Ferrarezi, 2002) – conhecida como lei do Terceiro Setor –, que qualifica as entidades sem fins lucrativos perante o Poder Público como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e “introduz uma nova concepção de esfera pública social, que possibilita firmar parcerias entre Estado e sociedade civil sobre novas bases mais condizentes com as atuais exigências de publicização e eficiência das ações sociais.” (Cardoso, 2002: 6 citado por Ferrarezi, 2002: 6). Prova dessa condescendência dos organismos internacionais é o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que incorpora em sua avaliação do nível de desenvolvimento humano a realidade das organizações da sociedade civil, além de apoiar iniciativas que reconhecem e visam fortalecer o Terceiro Setor.

O segundo responsável pela “promessa” do Terceiro Setor no Brasil, segundo Falconer, foi o Governo Federal². A reforma administrativa promovida pelo governo Fernando Henrique Cardoso, chamado de Plano Diretor de Reforma do Estado, de responsabilidade do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), chefiado pelo então ministro Luis Carlos Bresser Pereira, tinha como pilar central a idéia de que a crise brasileira era “uma crise de 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” (Falconer, 1999: 14).

¹ Segundo Falconer (1998:11), para o Banco Mundial, Third Sector é sinônimo de Non-Governmental Organization Sector.

² “[...] de acordo com os documentos do mesmo, uma das quatro áreas principais da política social do governo de Fernando Henrique Cardoso é o da parceria com a sociedade civil (as outras áreas são: articulação entre planos econômicos e projetos sociais, busca de eficiência/racionalização das políticas sociais, e ações focadas de combate à fome e bolsões de pobreza)” (Falconer, 1999:13).

Uma vez que as reformas gerenciais foram sendo executadas é que o “nascimento” do Terceiro Setor foi sendo possível. Inúmeras são as críticas feitas a tais reformas e a seus mentores. Dentre elas, destacáramos Carlos Montañó (2002: 39-47), que contundentemente nos aponta para a estreita ligação entre a reforma gerencial do Estado e o consenso de Washington – ou seja, tivemos apoio maciço ao governo por agências internacionais, segundo seus ditames –, mostrando-nos que as reformas políticas estavam subordinadas aos imperativos econômicos, isto é, que a obediência aos fundamentos macro-econômicos eram patentes.

O terceiro, e último responsável para o reconhecimento desse “novo espaço institucional”, foi a setor empresarial, como por exemplo o Grupos de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), o Instituto Ethos ou, mais recentemente, o Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social (IDIS). Falconer (1999: 17) ressalta que ainda são necessárias maiores pesquisas para afirmar-se com firmeza a paridade entre o discurso e prática empresarial e os reais benefícios no investimento Social. Não desenvolveremos, neste artigo, as discussões a respeito do “investimento social privado”, ou da “filantropia empresarial”, ou da “responsabilidade social empresarial”, ou “empresa cidadã”, ou dos diferentes nomes dados ao ativismo social provenientes do mundo empresarial³.

Claro está que a adoção do termo carrega consigo um ideal liberal implícito. Ou seja, inerente às “recomendações” do Banco Mundial, à reforma gerencial do Estado e ao “ativismo social empresarial”, não é missão difícil reconhecer os arranjos neoliberais⁴ próprios à emergência do Terceiro Setor.

Na tentativa de dar história ao Terceiro Setor brasileiro, provando que tais organizações que o compõem também sempre existiram, temos o trabalho de Landim (1993) que, num rico levantamento sobre o histórico do “setor sem fins lucrativos”, nos aponta que as ações de cunho filantrópico marcaram a história brasileira desde a colonização, estendendo-se até a atualidade através de vias diferentes, mas nunca deixando de ter existido.

Por outro lado, Falconer especifica origens múltiplas do Terceiro Setor, a saber: 1) igreja e instituições religiosas; 2) ONGs e movimentos sociais; 3) empreendimentos de serviços do Terceiro Setor; 4) para-estatais; 5) cidadania empresarial e fundações empresariais; todas na tentativa de “visibilizá-lo” aqui no Brasil.

Rosa Maria Fisher (2002) lembra que essa história brasileira deve ser pensada sempre sob o crivo das relações de tais entidades com o Estado. Nesse sentido, nomeamos três etapas diferentes, seguindo Edson Passetti (1999: 350-368): a) filantropia privada. Caracterizou-se pelas ações de entidades particulares (as instituições religiosas, como as Santas Casas de Misericórdia), havendo cumplicidade com o Estado. b) filantropia estatal. Em meados da década de 20 do século passado, o Estado volta suas atenções para esse cenário através de ações governamentais, assumindo papel central nas políticas sociais. c) nova filantropia. É a volta das ações privadas, em que ações de órgãos não-governamentais estão garantidas por lei, na qual um “espaço” é aberto para o que viria a garantir as iniciativas de organizações rotuladas enquanto Terceiro Setor.

Portanto, a “filantropia” já era praticada no Brasil, mas o modo institucional como ela é atuada começou a ser esboçada a partir dos anos 70, culminando definitivamente nos anos

³ Ver críticas contundentes de Paoli, Maria C. P. M. (2002) em Santos, Boaventura de S.

⁴ Ver Prado (2005), que considera a especificidade do neoliberalismo como um terceiro momento do Liberalismo (depois do liberalismo clássico e do liberalismo social).

90. É nesse sentido que se fala em "nascimento" do Terceiro Setor no Brasil. Esse novo movimento se caracteriza por uma nova dimensão da "filantropia", em que se combinam ações privadas e governamentais.

Ainda as ONGs...

Para entendermos melhor a emergência do Terceiro Setor no Brasil, devemos também situar o surgimento e a inserção das Organizações Não-Governamentais (ONGs) no panorama internacional e brasileiro.

Antes da Segunda Guerra Mundial já existiam organismos internacionais de ajuda, como por exemplos a YMCA (World Alliance of Young Men's Christian Association – 1855) e a Red Cross (1863/1880), mas foi depois dela que a ajuda internacional, através do "setor sem fins lucrativos", ganhou corpo (Anheier & Cunningham, 1994: 100). O termo ONG surgiu no pós-guerra, consagrado pelos países fundadores das Organizações das Nações Unidas (ONU), inserindo-o no artigo 71 da Carta das Nações Unidas, que restringia suas atuações à esfera de competência do Conselho Econômico Social (ECOSOC). A definição do que se tratava uma ONG, de 1946, era a de "todas aquelas não estabelecidas por acordo intergovernamental" (Tavares, 1999: 17) Essa nomenclatura, de representação perante a ONU⁵, designava aqueles organismos que defendiam interesses independentes daqueles encabeçados pelos países que tomavam a cena. Como nos relata Octavio Paz (1990), as duas grandes potências dominantes no momento tinham posturas imperialistas a seu modo: os EUA, seguindo as máximas da modernidade, em que a democracia (liberal e capitalista), deveria reinar, e a URSS, em que Estado, Partido e força militar se confundiam na imposição das regras do jogo. Nesse cenário de disputa entre essas duas vertentes é que se deve contextualizar o surgimento das ONGs, com seus programas de cooperação internacional para o desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo (Anheier & Cunningham, 1994: 103; Fernandes, 1996: 26), objetivando erradicar a pobreza, desigualdade e injustiça. Ou seja, suas ações de desenvolvimento e promoção social, carregavam consigo o antagonismo entre ações desvinculadas dos governos e o trabalho desenvolvido à partir de um ideário dominante (que não media o caráter destrutivo da "modernização" no Terceiro Mundo).

Nos anos pós-Guerra, com a crescente participação das ONGs no cenário internacional, suas ações foram ganhando mais espaço, reconhecimento e credibilidade nos Governos. Em 1996, o ECOSOC expandiu sua definição, "passando a englobar também as organizações não estabelecidas por entidade governamental – o que pode ser explicado pela maior importância das ONGs nacionais em diferentes atividades da ONU" (Tavares, 1996: 18)⁶. Como apontado por Tavares, a indefinição sobre o que seria uma ONG sempre sondou tal nomenclatura, a começar pela falta de um estatuto jurídico internacional que as regulamente. Atualmente, as parcerias das ONGs fazem-se presentes em agências internacionais como a ONU, através da United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), e não há dúvidas de suas forças sobre as influências exercidas no cenário e políticas internacionais. Segun-

⁵ Para maiores esclarecimentos sobre o sistema de representação, recomenda-se o site da ONU. Recuperado em 16 de junho, 2007, de <http://www.un.org/ecosoc/>

⁶ Maiores informações, recuperado em 16 de junho, 2007, de <http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>

do Anheier & Cunningham, agências internacionais como o Banco Mundial, aprovam as ações das ONGs internacionais por promoverem ações locais que ajudam a reduzir os efeitos danosos causados pelo cenário macro-econômico de políticas sobre os grupos desfavorecidos (World Bank, 1989; OECD, 1988b, 1990 in Anheier & Cunningham, 1994: 105).

No Brasil, o termo foi popularizado por ocasião da conferência Rio-92 (UNCED – United conference on Environment and development), ao lado de termos como desenvolvimento sustentável e outros que remetessem à participação social em torno da temática do desenvolvimento. Porém, foi a partir da década de 70 que passou a fazer parte do universo brasileiro. Com efeito, o termo ONG foi adotado no Brasil “mais por influência dos financiadores internacionais do que por uma tendência espontânea das organizações” (Fischer & Falconer, 1998: 14). Segundo os autores, um outro motivo que garantiu a participação e crescimento das ONGs foi que

como a maioria dos financiadores procurava ligar sua imagem e seu nome ao esforço de erradicar os sistemas de governos totalitários e intolerantes, a expressão não-governamental era uma garantia de que as organizações que operavam os projetos comungavam a mesma fé democrática das organizações que recolhiam as contribuições e distribuíam os recursos que davam suporte às ações. (Fischer & Falconer, 1998: 14)

Este segmento “não-governamental” caracterizava-se fundamentalmente pela oposição ao regime ditatorial de nosso país entre 60 e 80. Seguindo-se, como descrito por Ruth Cardoso (1996: 08), “na década de 80 foram as ONGs que, articulando recursos e experiências na base da sociedade, ganharam visibilidade enquanto novo espaço de participação cidadã”. Assim, mais do que um segmento “não-governamental”, o termo ONG serviu como um intermediário para esse “novo espaço”, precursor daquele que favoreceria à emergência do Terceiro Setor.

No período da ditadura, esse “espaço” era marcado pelo tom político e por unir os diversos segmentos da sociedade sob o objetivo comum de oposição ao regime vigente, fazendo um determinado sentido falar-se em fortalecimento da sociedade civil. Porém, convencionou-se que tal “espaço” transformou-se, magicamente, no precursor do espaço que viria a ser ocupado pelo Terceiro Setor (englobante das ONGs). No novo contexto também se usa a expressão “fortalecimento da sociedade civil”, mas em outro sentido. O que frisamos é que, se esse termo foi importante na ditadura por carregar consigo a luta por um espaço próprio, autônomo e de democratização, hoje a identificação das novas organizações que compõe esse “espaço” como oposição – como sugerido pela expressão ONG – exige uma discussão mais atenta. Mais além, a própria compreensão de “sociedade civil” sofreu mudanças ao longo destes últimos trinta anos, sendo utilizada indiscriminadamente pela literatura do Terceiro Setor sem sua devida contextualização histórica e política, provando-se necessário o aprofundamento e debate sobre o assunto⁷.

Apesar de controverso, temos uma diferença nos primórdios norte-americano do Terceiro Setor da “origem” brasileira: enquanto o componente filantrópico e a tendência ao associativismo foram elementos marcantes para a definição no primeiro, no segundo ele “nasce” com uma marca de politização. Falconer afirma, nesse sentido, que a diferença entre os “nascimentos” é a de que, no primeiro, a marca foi a da diferença e independência dos outros dois Seto-

⁷ Ver Costa, Sérgio (1997), LaValla, Adrián G. (1999, 2003) e Nogueira, Marco A. (2003).

res (Estado e Mercado), enquanto no segundo, ele nasceu sob o "signo" da parceria entre os "Setores". Segundo nossa hipótese, se localizarmos a origem do Terceiro Setor anterior aos anos 90, aceitando de forma tautológica que ele sempre existiu no Brasil e só era necessário "visibilizá-lo", não podemos colocar a "parceria" como marca de seu nascimento, já que não podemos caracterizar uma aliança entre os movimentos sociais dos anos da ditadura e o Mercado e o Estado. Porém, se abdicarmos do fato das organizações do Terceiro Setor sempre ter existido, dando como ponto de partida sua construção de *fora* para *dentro*, então podemos falar em parceria. Adiante veremos que existem critérios para enquadrar uma organização como pertencente ao Terceiro Setor. Quanto ao tom supostamente "político", o mérito dessa palavra e de sua centralidade nas organizações de Terceiro Setor receberá devido destaque.

Da indefinição "conceitual" à proposta de tipologia organizacional

O "nascimento" do Terceiro Setor herdou para si alguns impasses e dificuldades na eleição de seu nome: 1) as múltiplas formas institucionais que o compõe. O Marco Legal (Szazi, 2003) e o Mapa do Terceiro Setor (n.d.) tentam padronizar os tipos de organizações que podem compor o Terceiro Setor. 2) A gama de termos utilizados para justificar a inspiração do mesmo (como caridade, filantropia, assistencialismo, mecenato, ativismo social empresarial – todos "privados"). Cada um deles diz respeito a um contexto histórico diferentes, transmitindo a memória de uma longa história de divergências mútuas. Segundo Fernandes (1996: 27), as contradições existentes nos termos estão confluindo para um mesmo ponto, apesar de ainda não estarem fundidas. 3) O tipo de agente e de ação realizada pelas organizações. Não há concordância quanto ao objetivo da ação e meio de atingi-lo. Apenas que é uma finalidade "pública". Lester Salamon (1996) aponta que existem inúmeras formas de praticar tais ações, gerando uma incompatibilidade entre os agentes das diversas organizações, por não quererem ser confundidos entre si. Tentando solucionar e homogeneizar essa questão, o autor adverte para o "risco de permitir que a diversidade feche os nossos olhos para os traços comuns que uma realidade social deve representar" (Salamon, 1996: 93). 4) O nome adotado para a organização. Há muita confusão entre os nomes das figuras jurídicas, as qualificações perante o Poder Público (por exemplo, OSCIP) e, por fim, o nome dado à organização (por exemplo, ONG, que não é um estatuto jurídico), carregado de ideais.

Apesar de o debate estar longe de uma solução definitiva, Falconer nos resume de forma elucidativa do que se trata o uso do termo no Brasil:

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. (Falconer, 1999: 4).

Mesmo sendo uma "idéia-força", a tendência atual é a de precisar cada vez mais a "conceitualização" do termo. É nesse sentido que Falconer propõe que se abandone a compreensão, de um modelo tri-setorial, despojado das suas implicações políticas e valorativas, para compreendê-lo, menos ambiciosa e exclusivamente, como uma Tipologia Organizacional, que classi-

fica organizações em três grupos “puros”: *empresas comerciais* com finalidade de lucro, *entidades governamentais* e *organizações privadas sem fins lucrativos* (Falconer, 1999: 35); cada uma com seus pontos altos e baixos.

Nessa linha, atualmente temos as definições e classificações da proposta do Mapa do Terceiro Setor, ditadas pelo Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts (Manual do Terceiro Setor no Sistema de Contas Nacionais)⁸, fruto da parceria entre o Centro de Estudos da Sociedade Civil da Universidade Johns Hopkins (com bases nas pesquisas de Lester Salamon e seus colaboradores) e o Departamento de Estatística da ONU, recomendado pela ONU para ser aplicado pelos 180 países membros. O Mapa é um cadastramento espontâneo das organizações e dentre um de seus objetivos, destaca-se o dimensionamento da participação do Terceiro Setor nas economias nacionais, que possibilita: a) mensuração e agregação de dados econômicos detalhados sobre o Terceiro Setor dentro da estrutura do Sistema de Contas Nacionais (SNA) da ONU; b) conseqüentemente, comparação de dados em perspectiva nacional e internacional. A meta do Mapa é ser uma base ampla de dados que sirva como referência do Terceiro Setor no Brasil.

No capítulo 2 do manual (n.d.)⁹, chega-se a uma definição que compreende cinco características estruturais e operacionais das organizações que compõem o Terceiro Setor: a) *organizações*: a entidade tem alguma realidade institucional. b) *sem fins lucrativos*: não são dirigidas por metas e considerações comerciais; pode haver lucro, mas não são distribuídos para seus donos, fundadores, membros ou conselheiros; excedente deve ser reinvestido na missão da organização. c) *institucionalmente separadas do governo*: não é parte do aparato governamental (mesmo recebendo suporte financeiro) e não exerce autoridade governamental em seu benefício. d) *autogerida*: a organização controla suas próprias atividades, ou seja: controlar sua administração e operações, ter regulamentação interna de governança e desfrutar de autonomia. e) *não-compulsória*: a filiação, contribuição de tempo e dinheiro não é requerida ou obrigatória por lei nem fazem parte da condição de cidadania (ou seja, “voluntária”). No capítulo 3, descrever-se uma classificação (especificar no que elas diferem) para as organizações. Para tanto, segue-se a Classificação Internacional de Organizações Não-Lucrativas (ICNPO) (baseado no Padrão Internacional de Classificação Setorial – ISIC, ferramenta do SNA), que usa como chave para classificação de cada organização a “atividade econômica”. Através de um quadro (dividido em 12 categorias principais que se subdividem em 30 subcategorias) é que se agrupam as organizações. O Mapa do Terceiro Setor adequou o sistema de classificação à realidade brasileira. Mas o cadastramento ainda está em andamento.

Em pesquisa preliminar realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2004) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em parceria com a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG) e o GIFE, fez-se uma identificação e classificação detalhada (quantas, onde, qual a idade, qual o porte, o que fazem, quantos assalariados empregam, crescimento entre 1996 e 2002, entre outras questões) das Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos (FASFIL) no Brasil, à partir do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE) do IBGE (n.d.), para o ano de 2002. Pelo CEMPRE,

⁸ Mapa do Terceiro Setor. Metodologia. Recuperado em 16 de junho, 2007, de <http://www.mapadoterceirosetor.org.br/conteudo.aspx?pg=21>

⁹ Tradução do cap. 2 e 3 do Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts. Recuperado em 16 de junho, 2007, de <http://www.mapadoterceirosetor.org.br/download.aspx>

identificou-se as organizações que, pela Tabela de Natureza Jurídica de 2002 (5 categorias), se enquadravam como Entidade Sem Fins Lucrativo (14 sub-categorias). Para a construção de estatísticas comparáveis internacionalmente, adotou-se como referência de definição das entidades a metodologia do *Handbook* (acima citado). Por esse critério, três figuras jurídicas do novo Código Civil (2002) (Lei nº 10.406) se enquadravam: associações (art. 53-61), fundações (art.62-69) e organizações religiosas (reconsideradas pela Lei nº 10.825/03). No confronto entre o *Handbook* e a Tabela de Natureza Jurídica, restaram 5 sub-categorias das Entidades Sem Fins Lucrativos: Organização Social; Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP); Outras Fundações Mantidas com Recursos Privados; Filial, no Brasil, de Fundação ou Associação Estrangeiras; Outras Formas de Associação. Para a classificação priorizou-se a identificação da finalidade da atuação à atividade econômica. Para tanto, adotou-se uma “COPNI ampliada” (para adequação à Tabela de Natureza Jurídica e definições do *Handbook*), à partir da COPNI (*Classification of the Purpose of Non-Profit Institutions Serving Households* – Classificação dos Objetivos das Instituições sem Fins Lucrativos ao Serviço das Famílias – reconhecida pela Divisão de Estatísticas das Nações Unidas), com 10 categorias divididas em 35 subcategorias. Porém, o procedimento foi baseado em interpretação do código CNAE (Classificação Nacional de Atividades Econômicas) do CEMPRE, que identifica a principal atividade econômica da entidade.

Alguns resultados interessantes: a) 500.157 entidades sem fins lucrativos pelo CEMPRE (de um universo de 5,3 milhões de organizações públicas, privadas lucrativas e privadas sem fins lucrativos), mas 275.895 FASFIL enquadradas pelo estudo; b) concentração de 44% no Sudeste, mas com proporcionalidade de entidades em relação à população de cada região brasileira; c) 62% criadas à partir de 1990 e com ritmo crescente de surgimento; d) proporcionalidade entre idade e porte (faixa de pessoal ocupado assalariado); f) 77% não têm empregados (ou seja, trabalho voluntário); g) apenas 7% com 10 ou mais assalariados; h) 1.541.290 assalariados (contra 500 mil servidores públicos federais na ativa e correspondendo a 5,5% dos empregados de todas as organizações formalmente registradas), concentrados: no Sudeste (40%), nas entidades de grande porte (1% das FASFIL concentram 61% dos assalariados), nas áreas de Educação (29%) e de Saúde (23%)¹⁰, com média de renda de 4,5 salários (contra 4,3 salários da média do CEMPRE – salário mínimo de R\$ 195,38), melhor remunerados no Sudeste e na área de Educação (6,0 salários em média), maiores salários em entidades de grande porte; i) entre 1996 e 2002: crescimento de 107.332 para 275.895 FASFIL (157%); aumento de 48% de empregados; crescimento general, com destaque para aumento de 309% de FASFIL na área de meio ambiente, 303% em desenvolvimento e defesa de direitos e 252% nas associações patronais e profissionais.

Uma vez estabelecidas uma definição e classificação, estatuto jurídico, relacionamento perante o Poder Público e dimensionamento para comparações internacionais, supostamente a confusão terminológica estaria superada. Apesar disso, ainda pairam os mesmos equívocos sobre a adoção do termo “Terceiro Setor”, comprovável pelas diferentes definições dos inúmeros sites e livros sobre o tema. A certeza que temos é que definitivamente o Terceiro Setor

¹⁰ Distribuição das FASFIL por área de atuação e número de pessoal ocupado assalariado: Religião, Desenvolvimento & Defesa dos Direitos, Associações Patronal & Profissionais: 58% entidades e 17% pessoal ocupado; Saúde, Educação & Pesquisa: 8% e 52%; Assistência Social, Cultural & Recreação, Habitação, Meio Ambiente & Proteção Animal: 26% e 23%.

passa a ser visto segundo o paradigma das “organizações” (cujo universo aquelas sem fins lucrativo se enquadram) e da atividade econômica (apesar de sua finalidade – social). Tira-se uma conclusão: o jargão está terminantemente marcado por um viés mercadológico inquestionável. Para reforçar essa evidência, exporemos algumas características imputadas às “organizações do Terceiro Setor”, à luz da tri-setorialidade.

A tri-setorialidade e suas vicissitudes

A nomeação de “Terceiro” é obviamente atribuída pela existência de outros dois Setores¹¹. Alan Fowler (1997: 22-23) distingue os Setores segundo os propósitos a que servem: localizados segundo uma finalidade pública ou privada. Dessa maneira, as organizações do Primeiro Setor se localizariam na esfera pública, onde existiria uma área comum atingindo todos os cidadãos através de direitos e deveres, ambos impingidos pelo Estado. Esse seria o setor público, ou seja, o Estado, com sua lógica governamental marcada pela permanência e universalidade das políticas (Cardoso, 1996: 08-09). Portanto, o Primeiro Setor, seria marcado pela atuação de órgãos governamentais na esfera pública, no qual público é sinônimo de estatal. O Estado mobilizaria seus recursos financeiros para oferecer serviços públicos à população, que contribui com o pagamento de impostos.

As organizações do Segundo Setor se localizariam na esfera particular, com sua lógica de Mercado, representada pelas atividades lucrativas e interesses particulares. Nele estaria a iniciativa das pessoas para sobrevivência e melhoria econômica. Aqui, privado é sinônimo de empresarial (Cardoso, 1996: 08-09). Logo, tais organizações têm como marca a iniciativa privada – vista segundo a ótica dos negócios – para fins privados, isto é, o capital. Segundo essa ótica, o mundo dos negócios (Mercado) ofereceria mercadorias e serviços aos clientes que, ao pagarem por eles, dão subsídio à produção dos mesmos. Desse inter-jogo é que ele se caracteriza.

As organizações do Terceiro Setor seriam constituídas pela esfera privada, com a diferença de que esta buscaria interesses públicos. Este Setor se caracterizaria por movimentar a “sociedade civil” (com seus interesses particulares) para interesses públicos, ou seja, serviços análogos aos oferecidos pelo Estado. Essa terceira esfera poderia ser caracterizada como “uma esfera pública não-estatal de iniciativas privadas com sentido público” (Cardoso, 1996: 08-09). A lógica presente seria a da sociedade civil “marcada pela defesa de interesses específicos e experimentação de formas inovadoras de ação” (Cardoso, 1996: 08-09).

Steve Waddell (1998 citado por Falconer, 1999: 46) sintetiza um quadro de “tipos ideais”, atribuindo características a cada Setor, categorizadas por: interesse primário; sistema de poder; objetivos que incluem; competências que incluem; recursos que incluem; e deficiências que incluem.

Por sua vez, o tamanho de cada Setor e o que representam, segundo Fowler (1997: 22-23), varia em cada país e é regulamentado por legislações específicas. O que determinaria os mesmos seria a ideologia política dominante na sociedade em questão ou o regime que está no poder, expressas através de políticas, legislações e escolhas de investimento na esfera pública

¹¹ Nunca é demais ressaltar que o modelo tri-setorial é um modelo explicativo das organizações administrativas. Este não tem relação com a nomenclatura adotada pelo modelo clássico de categorização das formas de produção na economia capitalista: setor primário, secundário e terciário.

ou privada. O autor compara dois modelos de organização entre os três Setores, característicos de vários países: o primeiro deles se referiria a países do hemisfério norte, tal qual os EUA, em que a sociedade está organizada de forma a limitar a função do Governo (Government Sector), encorajando tanto os empreendimentos privados (Business Sector) quanto a iniciativa voluntária (Voluntary Sector). Neste modelo, o Segundo Setor é o que ocupa maior espaço na sociedade. No segundo modelo, típico de países do hemisfério sul, o governo é a esfera mais presente e o ideário de propriedade pública e planejamento central é o que torna o Estado a força primária da economia e do desenvolvimento social.

Fernandes (1996) aponta para quatro motivos pelas quais se devem considerar as organizações do Terceiro Setor como independente dos outros dois Setores e englobantes das várias formas que o compõem: diferença em relação às ações do governo; diferença das ações do mercado; mesmo rótulo para suas ações; complementaridade entre as ações públicas e privadas. O cerne de sua argumentação é a defesa de um espaço "nem público nem privado", rompendo a "dicotomia entre o público e o privado", superada pelo fato de haver um espaço intermediário de interesses tanto públicos (coletivos), quanto privados (individuais), caracterizado pelo interesse individual (particular) em relação aos interesses coletivos (públicos).

Já na esteira de Salamon (1996: 92-99), focado sobre a essência do Terceiro Setor e suas organizações, pode-se encará-lo segundo três faces distintas: 1) como "idéia" (valores pressupostos). Seriam aquelas da iniciativa individual para o bem público, cuja liberdade e livre expressão do ser humano materializam-se na capacidade e obrigação de agir pelo bem-estar geral. Portanto, valores da solidariedade e da iniciativa individual em prol do bem público. 2) como "realidade". Seriam as práticas adotadas pela rede de organizações que encarnam tais valores, que se fazem notar pela: grande força econômica movimentada; significativo e crescente número de empregos; presença marcante em determinadas áreas de concentração (vide censos); fonte de financiamento, principalmente do Governo e não de doações, como se costuma imaginar¹².

Portanto, a "visibilidade" do Setor concretizaria-se pela aceitação de que inúmeras organizações movimentam capital financeiro, são nicho de ações e desenvolvem o "Capital Social"¹³. 3) como "ideologia". Seria a maneira como as organizações do Terceiro Setor são vistas em detrimento da "idéia" e "realidade". Esta faceta acaba encobrendo as demais devido à "preocupações políticas e ideológicas conflitantes" (Salamon, 1996: 96).

Sendo a faceta "ideologia" a dominante, Salamon (1998: 10) descreve alguns mitos que ofuscam o que de fato são as organizações do Terceiro Setor: a) mito da virtude pura. É o mito de que tais organizações são voltadas estritamente para propósitos público. O autor relata o risco de poderem ser influenciadas para atender determinadas linhas políticas, perdendo a independência popular e indo contra governos e interesses coletivos, admitindo que "essas organizações podem acabar desempenhando uma função menor, de mera manutenção do sistema" (Salamon, 1998: 10). Por esse mito também se acredita que elas não compartilham

¹² Essa afirmação tem base em dados de países como Alemanha, França e Estados Unidos (Salamon, 1996:99). No Brasil, ainda faltam dados recentes sobre a fonte de recursos. Em dados de 1995, 61,1% dos gastos foram gerados pela própria entidade, contra 12,8% de contribuição do Estado (Szazi, 2003:21).

¹³ Segundo prefácio da Lei 9.790/99, esta "visa, no geral, a estimular o crescimento do Terceiro Setor. Estimular o crescimento do Terceiro Setor significa fortalecer a sociedade civil. Fortalecer a sociedade civil significa investir no chamado Capital Social" (Franco citado por Ferrarezi, 2002:15). Ver definições de Capital Social individual e Capital Social coletivo em Durston, John (2000).

da vulnerabilidade e problemas que qualquer organização enfrenta, ou seja, a flexibilidade, efetividade, burocratização, morosidade, etc. b) mito do voluntarismo. O trabalho delas não está sedimentado apenas sob a iniciativa privada voluntária (há remuneração, profissionalização e força econômica) e do apoio financeiro filantrópico (investimentos são também governamentais). c) mito da incompetência. A ineficiência delas, vinda da tradição voluntária, seria desbancada pela profissionalização crescente da gestão e área afins (Salamon, 1996: 98-99). d) mito da imaculada conceição. Elas não seriam novas e uma invenção americana, dado que caridade e altruísmo são tradições presentes em quase todas as sociedades, executados segundo veículos institucionais próprios.

Essa classe de argumentos é partidária de que mudou-se apenas a forma institucional de praticar as ações, com todas as implicações dessa operação. Nessa linha, faz sentido atribuir desafios e ser enfrentados pelas organizações do Terceiro Setor (Salamon, 1996: 102-109): a) desafio da legitimidade. É a luta pelo reconhecimento perante os outros dois Setores e sociedade pela conscientização e disseminação de informações, estatuto legal e transparência contábil. b) desafio da eficiência. Refere-se à gestão, formação de gestores capacitados e criação de instituições formadoras e de referência. c) desafio da sustentabilidade. Trata da sobrevivência financeira e sustentabilidade do capital humano em jogo. d) desafio da colaboração. É a necessidade de estabelecer alianças estratégicas intra e intersetoriais.

Por essa exposição, percebe-se que o universo organizacional nomeado de Terceiro Setor, com todos seus desafios e justificativas existenciais, emerge camuflando um ponto central: longe de atacar diretamente a base dos problemas geradores da questão social, o que temos é a transmutação desta última para uma questão organizacional.

Implicações políticas e eficácia

O estatuto que as organizações do Terceiro Setor vêm assumindo não está recluso apenas à esfera organizacional, à geração de empregos (Rifkin, 1996) e à participação na economia. Ao oferecer e gerar bens e serviços, também se ostenta um papel “político” frente aos outros dois Setores.

Enquanto forma institucionalizada dos interesses da “sociedade civil”, as organizações do Terceiro Setor vão além da assunção do espaço aberto pelo Estado. Elas vêm se caracterizando como um espaço de questionamento aos efeitos do capitalismo (pelo acirramento das políticas neoliberais), assumindo o papel de contestação de um sistema global anônimo, lutando pela superação dos obstáculos que impedem a modernização, utilizando alianças e parcerias estratégicas para alcançar esse objetivo. A nosso entender, a lucidez política dessa contestação estaria em saber da não personificação do processo de globalização, apesar de não haver legitimidade automática das organizações que defendem interesses humanitários, democracia e desenvolvimento (Simantob, 2003).

Por sua vez, ao assumirem esse papel de atores políticos, recai-se sobre os interesses inerentes ao jogo político. E com isso uma pergunta: como assumir uma posição que, por excelência, seria uma posição política de contestação ao sistema, colocando-se numa posição apolítica? À medida que as organizações do Terceiro Setor são consideradas como atores políticos, elas também passam a assumir uma posição clara em relação a algo que estão questionando. Resta-nos outra pergunta: de que desenvolvimento político estamos

tratando? Se de fato os danos do capitalismo e da cartilha neoliberal fossem questionados, suas ações estariam focadas no combate à base do problema, ou seja, à mudança do sistema que produz a pobreza, injustiça e desigualdade, e não em ações que tentem remediar o produto do sistema, na esperança de melhorá-lo.

É a contradição inerente às organizações do Terceiro Setor, que ao mesmo tempo em que remedeiam os danos do cenário macro-econômico de políticas, propõem políticas públicas, questionam o Estado assumindo parte de suas funções e são a favor da democracia, protagonismo e “empoderamento”, não questionam com seu devido destaque que de fato é esse sistema que produz a pobreza, injustiça e a desigualdade. Como ilustrado por Bernardo Kilksberg (2001), através de muitos dados oficiais, as políticas adotadas na América Latina e no Brasil nos últimos anos, mais do que terem favorecido o desenvolvimento social como consequência do desenvolvimento econômico, na verdade contribuíram para o aumento das desigualdades e pobreza de maneira gritante em nosso continente (e, obviamente, em nosso país) (Hoffmann, 2001). Pelas estatísticas, não é precipitado afirmar que ainda falta muito para o Brasil ser o “país do futuro”¹⁴.

É nessa encruzilhada sobre transformações sociais possíveis que se pensa as vantagens de um bom gerenciamento das organizações do Terceiro Setor. Corriqueira na linguagem do mundo organizacional, eficiência e eficácia são palavras que traduzem uma gestão de ponta e abundam a literatura sobre a gestão dessas organizações. Nesse contexto é que se deve considerar a emergência da literatura sobre avaliação de programas e projetos sociais para o Terceiro Setor, hoje já bastante abundante nas prateleiras que tratam do tema (Aguilar & Ander-Egg, 1994; Brandão e cols., 2004; Chianca, 2001; Cohen & Franco, 1993; Marino, 2003a, 2003b; Minayo, 2005; Silva, 2001; Worthen e cols., 2004).

Mas no seu deslocamento para a questão social, lentamente o conflito da eficácia de uma ação no âmbito social vai aparecendo como ponto fundamental da limitação das próprias ações. À medida que o amorismo da vontade de ajudar vai dando lugar à profissionalização das ações, as próprias vão se tornando mais efetivas. Nesse ponto acatamos as advertências de Fowler (1997: 29), mencionando que o *aid system* virou um *aid business*, demandando alto nível de profissionalismo. Essa mudança do foco para a efetividade das ações caracterizaria a dominância dos valores mercantis e lógica de mercado sobre os valores da “solidariedade” e lógica do “setor voluntário”. Como demonstrado em pesquisa de João Helder Alves da Silva Diniz e Pedro Lincoln Carneiro Leão de Mattos (2002), realizada com sete ONGs internacionais com sede e/ou representação no Brasil (Recife), a introdução de modernas práticas administrativas estão levando-as a uma transição ideológica da gestão social para a gestão estratégica, tornando-as mais funcionais e “aproximando-as da tendência do chamado ‘pensamento único’ (neoliberalismo) e das idéias desenvolvimentistas, norteado pelas regras do mercado”, gerando uma inevitável e premeditada desfiguração de seu caráter original. Sem falarmos nos meandros da imposição das regras e da lógica do financiador para a ação pretendida (Arantes,

¹⁴ Em notícia da revista Veja, sintetizou-se alguns dos indicadores divulgados por algumas agências internacionais apontando para o Brasil como potência do século XXI. São eles: líder na agricultura em 2015 (ministério das finanças da Inglaterra); potência mundial em 2020 (CIA – Central Intelligence Agency); Décima economia do mundo em 2002 (Banco Mundial – sendo que atualmente estamos em 13º); e quinta economia do mundo em 2050 (Banco Goldman, Sachs), compondo o chamado BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China – claro, ao lado dos EUA). Veja, País do Futuro com data marcada. São Paulo, 26 de Jan, 2005, ano 38, nº4. Radar.

2000) e a sombra da captação de recursos (Montaño, 2002: 206-215). Nesta perspectiva, o desafio colocado por Fowler (1997: 33) é o das organizações do Terceiro Setor não perderem a identidade inicial para os valores de Mercado, fazendo ambos coexistirem sem a sobreposição de um pelo outro. Em linha semelhante, Diniz e Mattos atentam para a necessidade de se construírem referenciais teóricos organizacionais próprios para as organizações Terceiro Setor.

Resta-nos uma última questão: de que eficácia e transformação social está se tratando, dadas as metamorfoses do capitalismo? Parte da característica de contestação ao sistema sem, porém, mudá-lo radicalmente, apenas aperfeiçoando-o, pode ser caracterizada pelos postulados que têm como inspiração a aspiração de transformação e aperfeiçoamento do sistema em contraposição à já “derrotada” proposta de mudança do sistema: a Terceira Via.

Organizações do Terceiro Setor e Terceira Via?

O que a Terceira Via, uma teoria da filosofia política, tem a ver com as organizações do Terceiro Setor, um fenômeno organizacional? Ao sancionar a lei do Terceiro Setor, o então presidente Fernando Henrique Cardoso lembrou que as discussões sobre esse novo campo de atividade econômica estavam no marco da Terceira Via, apesar de não filiá-las estritamente enquanto tal, pensando-se nas parcerias entre as organizações do Terceiro Setor e um Estado que dirija o Brasil não apenas ao desenvolvimento econômico, mas também a uma sociedade mais democrática e igualitária (Silva, 1999).

Pela “política da Terceira Via”, encabeçadas por Anthony Giddens (1999; Ortega, 1999) e criticada por autores como Marilena Chauí (1999), entende-se um programa de modernização geral da economia, do sistema político e do sistema de Bem-Estar social, na qual se busca a harmonia no capitalismo e na democracia, expressa através de uma teoria de economia, política e sociedade contemporâneas, resultando na redefinição dos papéis dos organismos que compõem essas esferas.

Tais idéias têm origem na cartilha da social-democracia européia, cuja pretensão era ser um projeto e programa econômico, social e político colocado além da direita liberal e da esquerda socialista-comunista. A proposta de superar a contradição entre essas duas correntes é o cerne do pensamento social-democrata: o socialismo pode ser alcançado por reformas progressivas do capitalismo, operada por mudanças políticas e econômicas.

Na ressurreição dos anos 90, Giddens (1999) postula que as teorias políticas de esquerda estão se recuperando lentamente após a paralisia iniciada em 1989, com a queda do muro de Berlim e o posterior declínio e extinção da União Soviética, enfatizando a necessidade de desenvolvimento de uma estrutura que possa ser contraposta às duas doutrinas rivais, uma vez que a divisão entre direita e esquerda não faria mais sentido com a extinção da sociedade bipolar. Como bem sintetizado por Isleide Arruda Fontenelle (2002: 38), o fim do socialismo soviético representou, simbolicamente, a ausência de um avesso para o capitalismo. Para Chauí (1999), esse novo consenso teria como condição desvincular a idéia de “justiça social de igualdade social e afirmar a prioridade da iniciativa individual como instrumento de progresso coletivo contra o postulado obsoleto de propriedade coletiva dos meios de produção”.

Pois nesse ponto que se localiza o papel político das organizações do Terceiro Setor de contestação a um sistema global anônimo não personificada. Uma das facetas na qual estão

apoiadas é sobre a suposta abolição da separação entre esquerda e direita, conceitos "obsoletos" com o fim do bi-polarismo, lutando-se pela "superação" dos problemas gerados pelo sistema capitalista, mas no sentido de sua melhoria, não de chegada a outro sistema. Não se deve falar em igualdade social (proveniente de uma semântica de "esquerda", que pregava a propriedade coletiva dos meios de produção), mas em justiça social (que pela nova semântica traduz que o progresso coletivo é alcançado quando as iniciativas individuais voltam suas atenções para as injustiças causadas pela sociedade), cujas soluções passaram a repousar na iniciativa individual (via institucionalização por organizações do Terceiro Setor, veículos de expressão da "sociedade civil"), empresarial (pela crescente imputação dos ditames da "responsabilidade social") e governamental (regulador e parceiro das forças de mercado, assim como entre o aspecto econômico e o não-econômico na vida da sociedade).

Entre os tropeços e acertos do sistema, estamos assistindo a mais uma de suas metamorfoses. Como era de se esperar, as relações causais se inverteram: ao invés de se dizer que a emergência das ações das organizações do Terceiro Setor faz parte de uma nova forma de condução da economia e política, temos que as ações das mesmas surgiram porque finalmente os indivíduos resolveram tomar conta das falhas estatais, assumindo lugares que antes eram entendidos como obrigações do Estado.

Apesar de serem necessárias maiores discussões sobre os pressupostos da Terceira Via e a social-democracia, as tendências governamentais dos últimos quinze anos, e o pareamento do fenômeno organizacional com uma teoria da filosofia política, nota-se concordância entre as atribuições das organizações do Terceiro Setor no Brasil e as novas configurações econômicas mundiais instituídas no Brasil. A nosso entender, mais uma das vicissitudes liberais inerentes ao sistema capitalista, apesar das constantes tentativas de re-nomeação e de falsa superação da ordem hegemônica.

Acrescentaríamos uma sutileza nesse processo: a cooptação semântica a favor do uso de léxicos que conduzem para a mesma direção. É o que chamamos de *dissonância discursiva*, na qual a origem semântica das palavras é descartada, substituindo-se o significado por outro arbitrário, mantendo o mesmo significante. Sob os mesmos nomes de contestação ao sistema pratica-se algo que só corrobora para sua manutenção. Sob esse "espantoso deslizamento semântico" (Telles, 1998 citado por Arantes, 2000), estamos assistindo a uma ruptura dos sentidos, em que está havendo uma substituição ideológica das significações das palavras. Não era de se esperar coisa diferente na "sociedade da mercadoria total", em que até mesmo as experiências íntimas estão sendo mercantilizadas (Silva Junior, 2004: 10).

O "mito" do Estado minguante

Através do crescimento da atuação das organizações do Terceiro Setor, estamos assistindo à assunção de funções que antes só cabiam ao Estado. Fisher & Falconer (1998: 15) nos colocam que o Brasil, na condição de "país em desenvolvimento", vem encaminhando sua redemocratização tendo como prioridade a estabilidade da moeda e a modernização econômica, a fim de termos condições de inserção no cenário competitivo internacional, e que a oferta de ações em áreas como a Saúde, Educação e ação social são cada vez mais restritas. Como bem pontuado, ao ter a prioridade econômica como a principal, outras foram deixadas de lado. Esse é um dos motivos pelas quais se diz que o Estado minguou, resultando na delegação de

parte de suas ações. Segundo Salamon, invertendo completamente as relações causais, as organizações do Terceiro Setor não cresceram apenas por conta da abertura dada pelo governo à sociedade, mas sim “pela generalizada perda de confiança na capacidade do Estado, por si só, gerar o bem-estar social, fomentar o progresso econômico, resguardar o meio ambiente; numa palavra, melhorar a qualidade de vida” (Salamon, 1996: 90).

Conseqüentemente, temos o avanço da “sociedade civil”, organizada, com participação mais ativa. Na visão de Ficher & Falconer (1998: 15), “as ações governamentais estão abrindo espaço para a atuação de entidades não governamentais [...] e que recomendam a participação comunitária nas decisões e emprego de organizações sem fins lucrativos na operacionalização”. No caso brasileiro, essa abertura dada pelo governo seria mais adequada para o tamanho, diversidade e complexidade da realidade brasileira, extrapolando que se trata “de uma postura do governo que resgata os direitos democráticos da comunidade gerir os serviços públicos conforme suas próprias necessidades” (Fisher & Falconer, 1998: 15).

Nessa linha, Rifkin (1996: 20) premedita que a responsabilidade cívica passará a ser das organizações do Terceiro Setor, dadas a redução do papel do Estado (que delega verbas e programas) e a dominância do Mercado pelo processo de globalização. Ou seja, a transposição de um modelo em que o Estado é dominante para um modelo em que sua presença é reduzida (não mais provedor), transpondo sua força à porosidade, gerenciamento e regulação, implica na importação do paradigma em que os outros dois Setores são elementos essenciais para o crescimento do país. Logo, uma outra inversão: ao invés de se dizer que as exigências econômicas de modernização é que levaram à emergência das organizações do Terceiro Setor, do Mercado e do Estado enquanto Setores independentes, temos que a emergência das organizações do Terceiro Setor, aliadas ao Mercado, que possuem em sua essência interesses próprios, é que estão conduzindo o Estado a uma nova forma de atuação.

Por fim, uma última questão, seguindo Boaventura de Sousa Santos (1999: 92): dada a conjuntura na qual se sedimentam, estão as organizações do Terceiro Setor inseridas em um contexto em que são: a) um dos recursos necessários atualmente para que finalmente o projeto de modernidade seja alcançado; b) mais um recurso na tentativa de regeneração em direção à irreal completude desse projeto; c) ou a materialização institucional já dentro de um novo paradigma, chamado pós-moderno?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anheier, Helmut K., & Cunningham, Kusuma. (1994). Internationalization of the Nonprofit Sector. Em Herman, R. D. (and Associates). *The Jossey-Bass Handbook of nonprofit leadership and management*. San Francisco: Jossey-Bass Publisher.
- Brasil. Lei n° 10.406. Código Civil, de 10 de Janeiro de 2002. Acessado em 16 de junho de 2007, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm.
- _____. Lei n° 10.825, de 22 de Dezembro de 2003. Acessado em 16 de junho de 2007, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.825.htm.
- Calegare, Marcelo Gustavo Aguilar. (2005). *A transformação social no discurso de uma organização do terceiro setor*. Dissertação de mestrado. Programa de Psicologia Social. São Paulo: Universidade de São Paulo. Acessado em 16 de junho de 2007, de <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47134/tde-12042006-145755/>.
- Cardoso, Ruth. (1996). Fortalecimento da Sociedade Civil. Em Ioschpe, E. B. (Org.), *3º Setor: desenvolvimento social sustentável*. São Paulo: Paz e Terra.
- _____. (2002). Prefácio. Em Ferrarezi, Elisabete (2002). *OSCIPI — Organização da Sociedade Civil de Interesse Público: a lei 9.790/99 como alternativa para o terceiro setor*. Brasília: Comunidade Solidária. 2ª Edição 116p. Acessado em 16 de junho de 2007, de www.mj.gov.br/snj/oscip.htm.
- Costa, Sérgio. (1997). Categorias Analíticas ou Passe-Partout Político-Normativo: Notas Bibliográficas sobre o Conceito de Sociedade Civil. *Boletim de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (Anpocs)*, 43, 3-25.
- Falconer, Andres Pablo (1999). *A Promessa do Terceiro Setor: Um estudo sobre a construção do papel das Organizações Sem fins Lucrativos e de seu campo de gestão*. Dissertação de mestrado. São Paulo: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP-SP.
- Fernandes, Rubem C. (1996). O que é o Terceiro Setor. Em Ioschpe, Evelyn. B. (Org.), *3º Setor: desenvolvimento social sustentável*. São Paulo: Paz e Terra.
- Ferrarezi, Elisabete. (2002). *OSCIPI – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público: a lei 9.790/99 como alternativa para o terceiro setor*. Brasília: Comunidade Solidária. 2ª Edição 116p. Acessado em 16 de junho de 2007, de www.mj.gov.br/snj/oscip.htm.
- Fischer, Rosa M. (2002). *O Desafio da Colaboração*. São Paulo: Gente.
- _____.; & Falconer, Andres P.. (1998, jan./mar). Desafios da parceria Governo Terceiro Setor. *Revista de Administração*, 33 (1/2), 12-19.
- Fowler, Alan. (1997). *Striking a balance: a guide to enhancing the effectiveness of non-governmental organization in international development*. London: Earthscan Publisher.
- Hall, Peter D. (1994). Historical perspectives on Nonprofit Organization. Em Herman, R. D. (and Associates). *The Jossey-Bass Handbook of nonprofit leadership and management*. San Francisco: Jossey-Bass Publisher.
- IBGE (2004). *As Fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil 2002*. Rio de Janeiro: IBGE.
- _____. (s.d.). Cadastro Central de Empresas. Acessado em 16 de junho de 2007, de <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/cadastroempresa/2004/default.shtm>.

- Landim, Leilah. (1993). *Para além do estado e do mercado? Filantropia e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER.
- Lavalle, Adrián G. (1999). Crítica ao modelo da nova sociedade civil. *Lua Nova*, 47, 121-135.
- _____. (2003, Jul.). Sem pena nem glória – o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos*, 91-109.
- Mapa do Terceiro Setor. Acessado em 16 de Junho de 2007, de <http://www.mapadoterceirosetor.org.br/>.
- Montaño, Carlos. (2002). *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez.
- Nogueira, Marco A.. (2003). Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 52, 185-202.
- Oliveira, Miguel D. de. (1999). *Cidadania e globalização: a política externa brasileira e as ONGs*. Brasília: Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre Gusmão, Centro de Estudos Estratégicos.
- Paoli, Maria C. P. M.. (2002). Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. Em Santos, Boaventura de S. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Passetti, Edson. (1999). Crianças carentes e políticas públicas. Em Priore, M. D. (org.) *História das crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto.
- Paz, Octavio. (1990). *Tiempo Nublado*. Barcelona: Biblioteca de Bolsillo.
- Prado, Eleutério F. S. (2005). *Desmedida do valor: crítica da pós-grande indústria*. São Paulo: Xamã.
- Rifkin, Jeremy. (1996). Identidade e natureza do Terceiro Setor. Em Ioschpe, Evelyn. B. (org.) *3º Setor: desenvolvimento social sustentável*. São Paulo: Paz e Terra.
- Salamon, Lester. (1996). Estratégias para o fortalecimento do Terceiro Setor. Em Ioschpe, Evelyn. B. (Org.), *3º Setor: desenvolvimento social sustentável*. São Paulo: Paz e Terra.
- Santos, Boaventura de S. (1999). *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez.
- Szazi, Eduardo. (2003). *Terceiro Setor: regulação no Brasil*. São Paulo: GIFE.
- Tavares, Ricardo N. (1999). *As organizações não-governamentais nas Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre Gusmão, Centro de Estudos Estratégicos.

• Recebido em 24/10/2007.

• Revisado em 19/09/2008.

• Aceito em 19/05/2009.