

A PROMESSA DO TERCEIRO SETOR

Um Estudo sobre a Construção do Papel das Organizações

Sem Fins Lucrativos e do seu Campo de Gestão

Andres Pablo Falconer

**Centro de Estudos em Administração do
Terceiro Setor**

Universidade de São Paulo

São Paulo

1999

A Promessa do Terceiro Setor¹

Andres Pablo Falconer²

1. Introdução

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. Neste país, 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 universidades³.

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 Fernandes⁴, 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.

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”.

¹ Este ensaio está baseado na dissertação de mestrado em Administração defendida pelo autor na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo em julho de 1999, sob orientação da Profa. Dra. Rosa Maria Fischer.

² Mestre em Administração pela FEA-USP e *fellow* do Johns Hopkins Center for Civil Society Studies 1997-98); coordenador de projetos do CEATS-USP – Centro de Estudos em Administração do Terceiro Setor da Universidade de São Paulo.

³ 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.

⁴ Rubem César Fernandes, *Privado Porém Público: O Terceiro setor na América Latina*, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

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, neste ensaio, 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.

A *promessa do terceiro setor* é, argumenta-se neste *paper*, 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 deveria partir da análise destes argumentos, para, sobre eles, modelar a formação de gestores do terceiro setor.

2. A Formulação da Promessa

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 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 moldaram 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”⁵.

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, genericamente, à “sociedade civil”. 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.

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 europeias, como a *Fundação Ford*, vinham apoiando havia décadas, em particular durante os

⁵ “Entrevista com Silvio Caccia Bava - Presidente da ABONG - Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais”, obtida em 4/12/98 no site <http://www.cogeaie.pucsp.br/~sircr/utlilid/trabalha/polsoc/abong.html>.

anos do regime militar, iniciativas cujo objetivo era fortalecer a democracia através da participação popular. Uma forma comum de fazer isto era 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 desmoronado 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 instituição.

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 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%⁶. 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 Banco⁷.

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 sociais⁸.

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*⁹. O principal mecanismo de

⁶ 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.

⁷ Carmen Malena, *op. cit.*

⁸ 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.

⁹ 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*.

“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”¹⁰. Os recursos para a implementação de algumas linhas de atuação do Conselho do 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*¹¹. Este modelo distingue quatro setores do Estado e a cada um atribui um tipo ideal de propriedade. Uma destas formas 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 federal¹². Embora constituídas como entidades privadas¹³ 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.

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 sociedade¹⁴, a eficiência de gestão e a qualidade dos serviços que estas oferecem.

¹⁰ BRASIL. *Por Um Brasil Mais Justo: Ação Social do Governo*. Brasília: Presidência da República, 1996.

¹¹ BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, 1995.

¹² BRASIL. *Organizações Sociais*. Série *Cadernos Mare da Reforma do Estado*, N° 2. Brasília: MARE, 1998.

¹³ 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*.

¹⁴ 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

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*¹⁵ ou investimento estratégico¹⁶: 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 programas, ou através de relações genericamente denominadas “parcerias” com organizações da sociedade civil.

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 independentes¹⁷:

“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 Setor, busca expressar a responsabilidade e conseqüente participação da iniciativa privada na reorganização do espaço público (...)”*¹⁸

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.

¹⁵ 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.

¹⁶ Craig Smith, “The New Corporate Philanthropy”. In *Harvard Business Review*, Cambridge: Harvard Business School, maio/junho, 1994.

¹⁷ 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/utlid/trabalha/polsoc/abong.html>.

¹⁸ *GIFE, Brasil*. Folder Institucional do GIFE - Grupo de Institutos, Fundações e Empresas.

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 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.

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

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 melhor relacionamento com o Estado¹⁹. 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

¹⁹ 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.

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 lucrativos²⁰. Identificadas insuficiências na gestão das organizações, saná-las tornou-se um dos alvos 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 Administração: 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*.

²⁰ 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).

3. Administrando um Setor Sem Fins Lucrativos

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 gestão²¹, 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.

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*

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

²¹ 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.

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 problemas*²².

Tancredi confirma a validade desta percepção no Brasil ao afirmar que “*sem sombra de dúvidas, existe uma forte dose de amadorismo 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*”²³.

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*”²⁴.

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.

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.

É a má gestão o principal problema do terceiro setor no Brasil ou o problema reside em outra parte? 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?

²² Sjeff Theunis (org.), *Non-Governmental Development Organizations of Developing Countries: And the South Smiles...*, Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1992.

²³ Francisco B. Tancredi, “Institucionalização e Sustentabilidade: Desafios Permanentes do UNI”, in *Divulgação*, Londrina: CEBES, 1995.

²⁴ Vera Lúcia de Oliveira Salvatore, “Desafios das Entidades Sociais na Busca da Identidade”, São Paulo: Federação de Obras Sociais, mimeo, 1998.

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*.

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

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 estranhamento 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 & Grossman²⁵, 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 comerciais²⁶; ou Drucker, que sugere que são as empresas que têm muito a aprender com as *nonprofits*, que estariam se tornando “*America’s management leaders*”²⁷.

²⁵ 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.

²⁶ J. Gregory Dees, “Enterprising Nonprofits”, in *Harvard Business Review*, Cambridge: Harvard, janeiro/fevereiro de 1998.

²⁷ Peter Drucker, “What Business Can Learn from Nonprofits”, in *Harvard Business Review*, Cambridge: Harvard julho/agosto de 1989.

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 definido²⁸. 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 específicas e em que se definia como a ciência do conhecimento das condições organizacionais para avançar o bem-estar humano²⁹. 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 que a vinculação com escolas cuja tradição de estudos é voltada exclusivamente a empresas do setor privado.

²⁸ Robert T. Nakamura & Frank Smallwood, *The Politics of Implementation*, Nova York: St. Martin's Press, 1980.

²⁹ Vincent Ostrom, *The Intellectual Crisis of Public Administration*, Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1973.

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*”³⁰. 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, 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.

³⁰ 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.

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*³¹. O mesmo pode ser dito para as áreas funcionais e departamentos 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 a 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 voluntariado³².

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 parentesco com a marketing de empresas, envolve um conjunto de técnicas e metodologias distintas³³.

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 mundo³⁴. Para Salamon, a solução de problemas

³¹ Fernando G. Tenório (org.), *Gestão de ONGs: Principais Funções Gerenciais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

³² James C. Fisher & Kathleen M. Cole. *Leadership and Management of Volunteer Programs: A Guide for Volunteer Administrators*. San Francisco: Jossey-Bass, 1993.

³³ Marcio Ruiz Schiavo, “Conceito e Evolução do Marketing Social”, in *Conjuntura Social*, São Paulo: Comunicarte/Instituto Ayrton Senna, ano 1, N. 1, 1999.

³⁴ 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.

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 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.

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 potencial, 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 pretenderem 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 articulação 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.

4. Terceiro Setor: Uma Promessa a Cumprir

A trajetória percorrida neste ensaio 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.

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 frequência: 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.

Diante destas constatações, pode-se cair na tentação fácil de descartar o terceiro setor como um embuste intelectual, como alguns 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, neste ensaio 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 consistência 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, na última seção deste *paper*, 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 na seção 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.

5. Bibliografia

- 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.
- 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.
- BURLINGAME, Dwight F. & YOUNG, Dennis R. (eds.). *Corporate Philanthropy at the Crossroads*. Indianapolis: Indiana University Press, 1996.
- DEES, J. Gregory. "Enterprising Nonprofits". *Harvard Business Review*. Cambridge: Harvard. Janeiro/fevereiro de 1998.
- DRUCKER, Peter F. "What Business can Learn from Nonprofits". *Harvard Business Review*. Boston: Harvard, julho/agosto de 1989.
- FERNANDES, Rubem César. *Privado Porém Público - O Terceiro Setor na América Latina*. Rio de Janeiro: CIVICUS/Relume Dumará. 1994.

- FISHER, James C. & COLE, Kathleen M. *Leadership and Management of Volunteer Programs: A Guide for Volunteer Administrators*. San Francisco: Jossey-Bass, 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.
- MALENA, Carmen. *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.
- 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.
- OSTROM, Vincent. *The Intellectual Crisis of Public Administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1973.
- 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.
- SMITH, Craig, “The New Corporate Philanthropy”. *Harvard Business Review*, Cambridge: Harvard Business School, maio/junho, 1994.
- SUDAM/PNUD. *Exclusão Social na Amazônia Legal - Relatório Analítico*. Belém: SUDAM. 1996.
- TANCREDI, Francisco B.. “Institucionalização e Sustentabilidade: Desafios Permanentes do UNI”. *Divulgação*. Londrina: CEBES. Setembro, 1995.
- TENÓRIO, Fernando G. (org.). *Gestão de ONGs: Principais Funções Gerenciais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- THEUNIS, Sjeff (org.). *Non-Governmental Development Organizations of Developing Countries: And the South Smiles....* Dordrecht: Martinus Nijhoff. 1992.
- VASSALO, Cláudia. “Fazer o Bem Compensa? Por que a Filantropia Empresarial está se Transformando numa Vantagem Competitiva para as Empresas”. *Exame*. Ano 31, N° 9 São Paulo: Abril, 1998;
- _____. “Um Caso Exemplar - Nos Bastidores da Empresa Mais Admirada pelo Trabalho Social que Desenvolve: A C&A”. Ano 32, N° 1, São Paulo: Abril, 1999.